Statistique Canada

Rapport final sur les options du Recensement de 2016 : cadre proposé de détermination du contenu et options méthodologiques

2012

Statistique Canada Statistics Canada

Canada

Ce rapport a été rédigé par Linda Howatson-Leo et Julie Trépanier du Bureau de gestion du recensement à Statistique Canada et co-gestionnaires du Projet de la stratégie du Recensement de 2016. Il a été préparé à l'automne 2011 et reflète l'état de la situation en décembre 2011.

Les auteures ont pu compter sur les conseils judicieux de Rosemary Bender, Louis Marc Ducharme, Connie Graziadei et Peter Morrison, statisticiens en chef adjoints et membres du Comité directeur du projet, ainsi que de Jane Badets, Marc Hamel, John Kovar et Jean-Pierre Simard, directeurs généraux et membres du Comité consultatif du projet. Le rapport a aussi été soumis à l'attention de six experts internationaux, Len Cook, Jean-Michel Durr, Bettina Knauth, Doug Norris, Eric Schulte-Nordholt et Daniel Weinberg, et à un sous-comité du Conseil national de la statistique composé de Monica Boyd, Ivan Fellegi, Céline Le Bourdais, Anthony Masi, Ian McKinnon, William Robson et Douglas Willms. De plus, la rédaction de ce rapport n'aurait pas été possible sans la contribution de nombreuses divisions à Statistique Canada. Nous les remercions tous pour leurs précieux commentaires.

L'information relative à certains noms de lois, d'organismes et d'enquêtes n'est pas dans les deux langues officielles puisque la source de l'information n'est pas assujettie à la *Loi sur les langues officielles*.

Date de publication : 2012-08-29
Version définitive

Table des matières

Page

1. Sommaire 5

Partie A : Contexte

2. Introduction 14
3. Évolution du Programme du recensement canadien : 1871 à 2006 18
   - 3.1 Évolution du contenu 18
   - 3.2 Évolution de la méthodologie 21
     - 3.2.1 Collecte des données 21
     - 3.2.2 Traitement des données 22
     - 3.2.3 Amélioration et mesure de la qualité des données 23
   - 3.3 Rôle de la recherche et des essais 24
4. Programme du Recensement de 2011 : lancement de l'Enquête nationale auprès des ménages 25
   - 4.1 Méthodologie 25
   - 4.2 Résultats provisoires 28
   - 4.3 Conclusions 32

Partie B : Objectifs et besoins en contenu liés au Programme du recensement

5. Qu'est-ce qu'un recensement? 34
   - 5.1 Pour la communauté statistique internationale 34
   - 5.2 Législation nationale en lien avec la définition d'un recensement 36
     - 5.2.1 Au Canada 36
     - 5.2.2 Dans d'autres pays 38
6. Utilisations et utilisateurs des données du Programme du recensement au Canada 42
   - 6.1 Discussions à l'été et à l'automne 2011 42
   - 6.2 Exemples d'utilisations des données du Programme du recensement 43
   - 6.3 Le Programme du recensement comme fondement du système de statistiques sociales élargi 45

Partie C : Méthodologie du Programme du recensement en réponse aux objectifs et aux besoins en contenu

7. Approches méthodologiques possibles dans le contexte canadien pour 2016 49
   - 7.1 Recensement traditionnel 49
   - 7.2 Recensement fondé sur des registres administratifs existants 53
   - 7.3 Recensement employant une mesure continue 61
   - 7.4 Conclusions 67

Table des matières (suite)

Page

8. Cadre de détermination du contenu pour 2016 68

8.1 Étape 1 – Besoins d'information du Programme du recensement : établir les exigences relatives à la pertinence et à la qualité par l'entremise d'une consultation sur les utilisations 70

8.2 Étape 2 – Contexte canadien : tenir compte de l'acceptabilité du public en ce qui concerne le fardeau du répondant et les préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée 73

8.3 Étape 3 – Considérations de Statistique Canada 75

8.4 Conclusions 76

9. Conclusions 78

10. Bibliographie 81

1. Sommaire

Statistique Canada et le Projet de la stratégie du Recensement de 2016
Statistique Canada a pour mandat de veiller à ce que les Canadiens aient accès à une source fiable de données statistiques qui répondent à leurs besoins d'information les plus prioritaires. La production efficace de statistiques pertinentes, accessibles et de grande qualité favorise le fonctionnement efficient de l'économie canadienne et la gouvernance efficace de notre société (Statistique Canada, 2011a).

Dans le cadre de ce mandat, Statistique Canada, en vertu de la *Loi sur la statistique* (L.R.C., 1985, ch. S-19), doit réaliser le Recensement de la population tous les cinq ans. En vertu de la loi, le gouvernement (au moyen d'un décret) prescrit les questions qui doivent être posées dans le recensement. En vertu de la même loi, chaque personne est tenue de fournir les renseignements demandés dans le recensement, et Statistique Canada doit protéger la confidentialité des renseignements personnels fournis par les répondants.

Depuis 1971, le Programme du recensement[1] de Statistique Canada a utilisé deux questionnaires : un questionnaire complet, distribué à un échantillon de ménages et renfermant la série complète de questions, ainsi qu'un questionnaire abrégé, distribué au reste des ménages et renfermant seulement une série de questions générales. Jusqu'en 2006 inclusivement, le questionnaire abrégé et le questionnaire complet étaient tous deux obligatoires.

À l'été 2010, le gouvernement a approuvé 10 questions pour constituer le Recensement de 2011. Ce questionnaire abrégé est demeuré obligatoire et a été distribué à tous les ménages. Le gouvernement a demandé à Statistique Canada de recueillir le reste des renseignements que l'on proposait de recueillir dans le cadre du Recensement de 2011 (questionnaire complet obligatoire) au moyen d'une enquête-échantillon à participation volontaire, appelée Enquête nationale auprès des ménages (ENM). À ce moment-là, la question de l'atteinte à la vie privée avait été soulevée, remettant en question le fait d'obliger les Canadiens à répondre à certaines questions et la pertinence de l'information recueillie par le Programme du recensement.

Conformément au processus habituel de Statistique Canada d'examiner et d'évaluer ses programmes statistiques, et compte tenu des changements apportés au Programme du recensement canadien de 2011 ainsi que des changements dans les approches de recensement sur la scène internationale, Statistique Canada a lancé le Projet de la stratégie du Recensement de 2016[2] en décembre 2010. L'objectif de ce projet était d'étudier des options et de formuler une recommandation au gouvernement fédéral sur la méthodologie du Programme du Recensement de 2016 en 2012. Bien que ce délai soit nécessaire pour permettre qu'une décision quant à l'approche soit prise en temps opportun de manière à allouer suffisamment de temps pour la planification, l'élaboration, la mise à l'essai et la mise en œuvre de la méthodologie pour 2016, il est trop court pour permettre une analyse complète de la qualité des données de l'ENM de 2011. Cette analyse s'achèvera en 2013, lorsque les résultats de l'ENM seront diffusés.

1. Pour les besoins du présent rapport, le terme « Programme du recensement » sera employé pour désigner d'une manière générale le Recensement canadien de la population, que ce soit le questionnaire abrégé ou le questionnaire complet de 1971 à 2006, le Recensement de la population et l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 ou tout autre Recensement de la population avant 1971.
2. Il était entendu que le recensement ici désignait le Programme du recensement tel que défini précédemment.

Le projet a examiné les approches des recensements de la population qui sont utilisées dans le monde et évalué leur applicabilité au contexte canadien, ainsi que leur respect du mandat et du modèle opérationnel de Statistique Canada. Il comportait un examen des exigences constitutionnelles et légales et la prestation d'un cadre de détermination du contenu, y compris les critères d'inclusion du contenu dans le Programme du Recensement de 2016 et des années subséquentes.

Perspective internationale

La réalisation d'un recensement est une initiative statistique importante dans le monde entier. Les recensements ont une importance telle que les Nations Unies ont établi, depuis 1958, des principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements, y compris les caractéristiques de la population et des logements qu'il est recommandé de mesurer. Les paragraphes d'introduction de la dernière version des principes et recommandations (Nations Unies, 2008) traitent de l'importance des recensements :

> Le capital le plus important qu'une société puisse avoir est son capital humain. Évaluer quantitativement et qualitativement ce capital à l'échelon des petites zones et des régions et au niveau national est une activité essentielle des administrations publiques modernes.
>
> Les pays doivent non seulement déterminer le nombre de leurs habitants mais aussi savoir, entre autres, qui ils sont, quel est leur âge et leur sexe, quelles études ils ont faites, quel emploi et activité économique ils exercent, et aussi où ils vivent, comment ils sont logés, s'ils ont de l'eau ou disposent d'autres commodités essentielles, s'ils ont accès à l'Internet, etc.

Pour la communauté statistique internationale, le recensement est plus qu'un simple dénombrement de la population; c'est un Recensement de la population et des logements, y compris les caractéristiques des personnes et des unités de logement.

Le Programme canadien du recensement jusqu'en 2011

Au Canada, l'exigence constitutionnelle de réaliser un Recensement de la population décennal (les années se terminant par « 1 ») remonte à la proclamation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant appelé la *Loi constitutionnelle de 1867*). L'exigence constitutionnelle de réaliser un recensement quinquennal (les années se terminant par « 6 ») découle encore aujourd'hui de la *Loi constitutionnelle de 1907* et de la *Loi constitutionnelle de 1930*, puisque les chiffres de population du Manitoba et de la Saskatchewan demeurent au-dessous des limites établies par ces textes. L'exigence de réaliser un recensement quinquennal dans l'ensemble du pays est inscrite dans la *Loi sur la statistique* depuis 1970.

La *Loi sur la statistique* ne définit pas explicitement le mot « recensement » et ne précise pas les questions qui doivent être incluses dans le recensement. Elle énonce que le recensement est un Recensement de la population qui doit être fait de façon à veiller à ce que le dénombrement de la population soit établi pour chaque circonscription électorale fédérale du Canada. L'article 21 de la Loi habilite le gouverneur en conseil à établir les questions du recensement et, conformément à l'article 8 de la Loi, ces questions ne peuvent être qu'obligatoires. Par ailleurs, on a trouvé des exemples de lois plus explicites et détaillées sur le recensement dans d'autres pays.

En pratique, le Programme du recensement au Canada n'a jamais été un simple dénombrement de la population, pas plus qu'il n'a été un processus statique. Le contenu du Programme du recensement a évolué pour répondre aux besoins d'une société en évolution et à une population de plus en plus diversifiée. Le contenu s'est enrichi au fil des années (p. ex., les caractéristiques sur les immigrants en

1901, la langue parlée à la maison en 1971, l'identité autochtone et les groupes de population en 1996), tandis que d'autres parties du contenu ont été supprimées (p. ex., le service de guerre, l'accès à de l'eau courante chaude et froide, l'accès à un bain ou à une douche et la présence de toilettes à chasse d'eau en 1971). La formulation des questions et des catégories de réponses a également été révisée au fil du temps pour tenir compte des réalités sociales. Par exemple, en 1871, les seules options pour « état matrimonial » étaient marié, veuf ou autre. En 2001, la définition des couples en union libre a été modifiée pour inclure les personnes de sexe opposé ou de même sexe vivant ensemble en couple, sans être légalement mariées. Le cycle de 2006 a été le premier Programme du recensement à dénombrer les couples mariés de même sexe, reflet de la légalisation des mariages de personnes de même sexe pendant cette période.

Le Programme du recensement au Canada a toujours été fondé sur une approche de recensement traditionnel, c.-à-d. une approche qui vise à recueillir les caractéristiques auprès des particuliers et des unités de logement à un moment précis. L'approche fondamentale n'a pas changé, mais la méthodologie a beaucoup évolué au fil des ans pour améliorer l'efficacité du Programme du recensement, pour alléger le fardeau du répondant, pour prendre en compte les préoccupations à l'égard de la protection de la vie privée et de la confidentialité, et pour maintenir la pertinence des données du Programme du recensement et en améliorer la qualité. Voici des exemples de ce genre de changements méthodologiques : mise en place de machines pour traiter les questionnaires du recensement retournés (1921), recours à l'échantillonnage (1941), mesure du sous-dénombrement du recensement (1961), autodénombrement (1971), envoi par la poste des questionnaires, suivi centralisé et réponses par Internet (2006).

Résultats importants

Les discussions avec les utilisateurs des données pendant l'été et l'automne 2011 dans le cadre du Projet de la stratégie du Recensement de 2016 ont confirmé le rôle essentiel du Programme du recensement dans la prestation d'information sur un éventail de sujets, plus de 800 utilisations des données du Programme du recensement ayant été déclarées[3]. D'abord et avant tout, les chiffres de population produits par le Programme du recensement sont explicitement exigés par diverses lois, c'est-à-dire que les données du recensement y sont explicitement mentionnées. Ces chiffres de population font partie intégrante du Programme des estimations de la population (PEP) de Statistique Canada, qui s'appuie sur les dernières données du Programme du recensement, ainsi que les données administratives fournies par d'autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, afin de produire des estimations annuelles et trimestrielles de la population canadienne à divers niveaux géographiques d'un recensement à un autre. Le PEP répond aux exigences réglementaires qui s'appliquent au calcul des transferts de revenu et des programmes de partage des coûts entre les divers ordres de gouvernement (Statistique Canada, 2011b) et produit de l'information afin de calculer les principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Il sert également de source d'information pour la représentation des provinces à la Chambre des communes en vertu de la récente *Loi sur la représentation équitable*, qui a reçu la sanction royale le 16 décembre 2011. Le PEP est également utilisé

3. On a demandé aux intervenants et aux utilisateurs des données des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux représentants des administrations locales et à ceux du secteur non gouvernemental, de décrire leurs utilisations des données du Programme du recensement. La rétroaction de ces discussions ne reflète pas nécessairement toutes les utilisations de ces groupes, parce que des contraintes de temps exigeaient un établissement des priorités quant aux utilisations à déclarer. De plus, les intervenants n'ont pas tous été inclus, compte tenu des délais pour la collecte et l'analyse des commentaires.

comme source de données repères pour bon nombre d'enquêtes sociales et d'enquêtes auprès des ménages à Statistique Canada et favorise l'intégrité de l'ensemble du système de statistiques sociales.

D'autres données produites par le Programme du recensement répondent également à des lois clés. Le contenu sur les langues officielles est un exemple où il existe une exigence législative explicite d'utilisation de données du recensement pour des variables précises sur les langues dans laquelle on énonce au sous-alinéa 3a)(ii) que la méthode d'estimation de la « population de la minorité francophone ou anglophone » est en fonction « après la publication des données du recensement de la population de 1991, des données du plus récent recensement décennal de la population qui sont publiées... » (*Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48). Le Programme du recensement fournit des données pour de petites régions et pour de petites populations où il n'y a pas de sources de données de rechange. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont déclaré que le *Règlement sur l'équité en matière d'emploi* exige des données sur les Autochtones et les minorités visibles qui ne sont pas offertes dans les bases de données administratives, mais qui sont fournies par le Programme du recensement.

La qualité des données du Programme du Recensement de 2011 n'a pas été pleinement évaluée, et l'évaluation de la qualité des données se poursuivra effectivement pendant de nombreux mois, à mesure que Statistique Canada effectue les différentes étapes de l'évaluation menant à la diffusion de l'information. Cependant, certains résultats provisoires peuvent éclairer la discussion pour 2016.

Le taux de réponse provisoire[4] du Recensement de 2011 se situait à 98,1 % à l'échelle nationale, un point de pourcentage de plus que le taux de réponse définitif du Recensement de 2006. Le taux de réponse provisoire[5] de l'ENM de 2011 s'établissait à 69,3 % à l'échelle nationale, au-dessus du taux prévu de 50 % et suivant la tendance des autres enquêtes à participation volontaire de Statistique Canada. Près de 54 % des ménages canadiens ont rempli leur questionnaire du Recensement de 2011 par Internet. Environ 64 % de l'ensemble des répondants de l'ENM ont décidé de répondre à l'ENM en ligne.

Le taux de réponse provisoire de l'ENM se situant à 69,3 %, le taux de réponse définitif de l'ENM qui sera obtenu après le traitement n'atteindra pas le niveau du taux de réponse définitif du questionnaire complet du Recensement de 2006 de 93,5 %. Selon les premières indications, Statistique Canada observe que parmi les personnes qui ont répondu à l'ENM de 2011, moins nombreuses sont celles qui ont répondu à toutes les questions que dans le cas du questionnaire complet du Recensement de 2006.

On ignore à ce stade-ci quelle sera l'incidence de la non-réponse sur la qualité des données de l'ENM, en particulier pour les petites régions géographiques et les petites populations, et dans quelle mesure cette qualité répondra aux besoins des utilisateurs. Statistique Canada a mis en œuvre des mesures pendant la collecte et le traitement afin d'atténuer l'incidence de la non-réponse sur les estimations de l'ENM.

4. En date du 24 août 2011.
5. En date du 30 septembre 2011.

Approche réalisable pour le Programme du Recensement de 2016

Statistique Canada a étudié trois grands types d'approches méthodologiques utilisées sur la scène internationale (CEE-ONU, 2006 et 2007) pour le Programme du Recensement de 2016 : l'approche du recensement traditionnel, l'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants et l'approche du recensement employant une mesure continue.

L'approche du recensement traditionnel consiste à recueillir des caractéristiques de base auprès de toutes les personnes et les unités de logement (dénombrement complet) à un moment précis. Des caractéristiques plus détaillées peuvent être recueillies auprès de l'ensemble de la population ou d'un échantillon. Les modes de collecte peuvent comprendre les interviews sur place (approche par intervieweur), les questionnaires papier à remplir soi-même, les interviews par téléphone (assistées par ordinateur ou non) et la réponse par Internet. Certaines données peuvent être remplacées par des données administratives pour alléger le fardeau du répondant ou pour améliorer la qualité. L'approche du recensement traditionnel demeure la méthode de recensement la plus utilisée dans le monde[6] et est celle utilisée par le Programme du recensement canadien.

L'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants repose au moins sur un registre de la population et un registre des immeubles ou des logements pour produire les caractéristiques générales de toutes les personnes et les unités de logement à un moment de référence précis. On peut obtenir des caractéristiques plus détaillées en faisant un couplage avec d'autres registres administratifs existants ou d'autres sources de données administratives (p. ex., sur la scolarité et l'emploi) ou en menant des enquêtes, que ce soit par dénombrement complet ou par échantillon. Cette approche est utilisée dans les pays scandinaves et est de plus en plus répandue dans d'autres pays d'Europe[7].

L'approche du recensement employant une mesure continue recueille des caractéristiques auprès des personnes et des unités de logement, où une partie ou la totalité de la collecte est effectuée en continu. Elle implique une forme d'échantillon rotatif. Les modes de collecte peuvent varier, comme les interviews sur place (approche par intervieweur) et par téléphone (assistées par ordinateur ou non) ainsi que l'envoi par la poste. Certaines données pourraient être remplacées par des données administratives pour alléger le fardeau du répondant ou pour améliorer la qualité. Les données recueillies en continu doivent être regroupées pour produire des estimations à différents niveaux de géographie. Par conséquent, les estimations ne sont pas des estimations ponctuelles traditionnelles; elles représentent plutôt des moyennes mobiles sur une période donnée. Les États-Unis et la France sont les deux pays dignes de mention qui ont adopté cette approche. Les États-Unis effectuent toujours leur recensement décennal traditionnel pour recueillir les caractéristiques générales de la population et des unités de logement, mais les caractéristiques plus détaillées sont recueillies par l'American Community Survey au moyen d'un échantillon mensuel d'adresses (U.S. Census Bureau, 2009). La France n'a pas conservé de recensement traditionnel et effectue ce que l'on appelle un recensement en continu. Pour les petites communes (municipalités de moins de 10 000 résidents), un recensement complet est réalisé tous les cinq ans par rotation. Pour les grandes communes, (10 000 résidents ou plus), un échantillon de 8 % des adresses est sondé chaque année (Godinot, 2005).

6. La Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies (DSNU) a réalisé une enquête en juin 2009 (Nations Unies, 2011b). Des 138 pays qui ont répondu (sur 233), 115 ont indiqué que le recensement traditionnel était leur principale source de données pour produire leurs chiffres de population.
7. Vingt des cinquante pays membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) qui ont répondu à l'enquête de la DSNU en juin 2009 ont déclaré s'appuyer en partie ou entièrement sur des registres administratifs pendant la série de recensements de 2010 (CEE-ONU, 2010). La CEE-ONU compte actuellement 56 pays membres, y compris le Canada, les États-Unis et certains pays d'Asie.

En s'inspirant des travaux réalisés précédemment par Royce (2011), Statistique Canada a évalué si les conditions nécessaires à l'utilisation de chaque approche étaient susceptibles d'être atteintes à temps pour le Programme du Recensement de 2016. Les résultats de cette évaluation indiquent que des trois approches examinées, l'approche du recensement traditionnel est la seule méthodologie viable pour le Programme du Recensement de 2016.

Les conditions nécessaires pour la réalisation d'une approche de recensement traditionnel devraient se maintenir en 2016 au Canada. Le degré de collaboration du public au recensement (obligatoire) demeure à des niveaux élevés. Bien que la réponse à l'ENM soit comparable à celle des autres enquêtes auprès des ménages à participation volontaire de Statistique Canada, il faudra effectuer des études plus poussées une fois que l'évaluation de la qualité des résultats de l'ENM sera terminée afin de déterminer dans quelle mesure l'ENM a pu fournir des estimations d'une qualité suffisante pour les petites régions géographiques et les petits groupes de population.

Le Canada ne répond pas aux conditions nécessaires pour une approche de recensement fondé sur des registres administratifs existants. Plus précisément, cette approche nécessite un registre de la population et un numéro d'identification personnel universel, deux éléments qui n'existent pas au Canada et qui ne devraient pas voir le jour à court ou à moyen terme. Dans une réponse écrite à Statistique Canada, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada et les commissaires à la protection de la vie privée provinciaux et territoriaux ont clairement exprimé de sérieuses préoccupations à l'égard de la création d'un registre de la population et d'un numéro d'identification personnel au Canada (Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 2011).

L'adoption d'une approche de recensement employant une mesure continue n'est pas réalisable non plus pour le prochain Programme du recensement. Pour remplacer la totalité ou une partie du Programme du Recensement de 2016, il faudrait que ce genre de méthodologie soit en place d'ici à 2012 de sorte que les estimations pour tous les niveaux géographiques requis puissent être produites à partir de 2017, c.-à-d. à la même période que le Programme du recensement traditionnel de 2016. La France et les États-Unis ont confirmé à Statistique Canada l'importance des discussions préalables et poussées avec les intervenants du recensement et les responsables de l'élaboration des politiques. Aucun financement n'a été alloué à la consultation, à l'élaboration et à la mise à l'essai d'une enquête à mesure continue à ce stade-ci.

La voie de l'avenir repose sur l'équilibre entre la pertinence, la qualité, le fardeau du répondant et la protection de la vie privée qui devra être examiné dans le cadre du processus de détermination du contenu pour le Programme du recensement. Pour 2016, des intervenants externes seront consultés sur leurs utilisations des données pour déterminer les exigences relatives à la pertinence (y compris l'actualité) et à la qualité. Plus précisément, les priorités seraient attribuées en fonction du degré d'importance du besoin de l'utilisateur. Les résultats de la consultation seraient examinés dans le contexte du fardeau du répondant, des préoccupations sociétales relatives à la protection de la vie privée et d'autres considérations, comme les coûts, dont doit tenir compte Statistique Canada. Les résultats de cette évaluation pourraient se traduire par le fractionnement du contenu en questions à poser dans le cadre d'un dénombrement complet, en questions à ne pas poser dans le cadre du Programme du Recensement de 2016 et, éventuellement, en questions à poser à un échantillon. Le contenu du Recensement de 2016 continuera d'être prescrit par le gouverneur en conseil.

Autres orientations pour 2016 et les années subséquentes

Comme c'est habituellement le cas après un cycle du Programme du recensement, Statistique Canada passe présentement en revue toutes ses opérations et apportera des améliorations et réalisera des efficacités dans la mesure du possible. Voici trois exemples :

Le Registre des adresses a permis au Programme du Recensement de 2011 d'envoyer par la poste des lettres et des questionnaires à près de 80 % des logements privés au Canada. Les travaux se poursuivent afin de continuer d'améliorer la couverture du Registre des adresses en vue du Programme du Recensement de 2016, y compris la vérification ciblée sur le terrain et l'utilisation de sources de données administratives. Statistique Canada collabore avec des intervenants externes en vue de déterminer la meilleure façon de gérer les disparités régionales des adresses. Statistique Canada collaborera en outre avec la Société canadienne des postes pour optimiser l'utilisation des adresses municipales en vue d'élargir la méthodologie de l'envoi par la poste pour le Programme du Recensement de 2016.

Internet est devenu le principal mode de collecte pour le Programme du recensement; près de 80 %[8] des ménages canadiens ont actuellement accès à Internet. En 2011, près de 54 % des ménages canadiens ont rempli leur questionnaire du Recensement de 2011 par Internet, ce qui représente une hausse marquée par rapport à la proportion de 18 % au Recensement de 2006. Par ailleurs, environ 64 % de tous les répondants de l'ENM ont choisi de répondre à l'ENM en ligne. Internet étant maintenant le principal mode de collecte, Statistique Canada étudie actuellement les possibilités qui s'ouvrent pour des activités telles que la conception des questionnaires et le traitement des données.

Bien que l'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants ne soit pas réalisable au Canada à l'heure actuelle, l'utilisation de données administratives dans le contexte d'un Programme du recensement traditionnel peut néanmoins alléger le fardeau du répondant et améliorer la qualité. Depuis plusieurs cycles du Programme du recensement, Statistique Canada utilise des données administratives pour le Registre des adresses, pour l'évaluation de la qualité et comme substitut aux questions (c.-à-d. sur le revenu). L'organisme continuera d'examiner la possibilité d'utiliser des sources nouvelles ou existantes de données administratives pour le Programme du Recensement de 2016.

Le présent rapport décrit entre autres l'évolution du Programme du recensement canadien depuis 1871 et la façon dont le contenu, les méthodes et les pratiques d'assurance de la qualité se sont adaptés à la transformation de la société. Les cycles à venir pourraient également évoluer et profiter du cycle traditionnel de cinq ans du Programme du recensement pour évaluer et mettre à l'essai de nouvelles méthodologies et technologies. Ces dernières portent souvent des fruits seulement après quelques cycles, comme ce fut le cas en 2011 lorsqu'Internet, après deux cycles de mise à l'essai et de mise en œuvre progressive, a supplanté le papier comme principal mode de collecte. Le Programme du Recensement de 2011 a également vu la transformation du questionnaire complet obligatoire en Enquête nationale auprès des ménages à participation volontaire.

Selon les conclusions de ce rapport, la seule approche viable pour 2016 est l'approche du recensement traditionnel. Des recherches relatives à des méthodologies de rechange devraient continuer à long terme, au-delà du prochain cycle du Programme du recensement. À ce jour, les recherches indiquent qu'à moins de changements considérables dans le contexte canadien, bon nombre des enjeux relatifs aux approches de rechange persisteront en 2021 et plus tard. Par exemple, la discussion sur un registre de la population et un numéro d'identification personnel a soulevé de sérieuses préoccupations chez la

8. Enquête canadienne sur l'utilisation d'Internet de 2010, Statistique Canada, *Le Quotidien*, 25 mai 2011.

commissaire à la protection de la vie privée du Canada et ses homologues des provinces et des territoires. En outre, les intervenants du Programme du recensement n'ont démontré aucun intérêt en ce qui a trait à l'approche d'un recensement employant une mesure continue. De plus, le calendrier et les coûts d'élaboration des approches du recensement autres que le recensement traditionnel sont considérés comme assez lourds.

Si des changements sont envisagés pour 2021 ou même pour des cycles ultérieurs, la recherche demeure par conséquent importante. Un élément clé de cette recherche inclura une utilisation accrue des données administratives dans le Programme du recensement et dans le Programme des estimations de la population pour réduire le fardeau du répondant ou améliorer la qualité et l'efficacité. Cette recherche visera l'examen de la perspective d'accroître l'utilisation des fichiers de données administratives existants et l'exploration de partenariats en vue d'en utiliser d'autres, conformément aux politiques et directives relatives à la protection de la vie privée.

Partie A :
Contexte

2. Introduction

Statistique Canada a pour mandat de veiller à ce que les Canadiens aient accès à une source fiable de données statistiques qui répondent à leurs besoins d'information les plus prioritaires. Statistique Canada, en vertu de la *Loi sur la statistique* (L.R.C., 1985, ch. S-19), doit réaliser le recensement tous les cinq ans. En vertu de cette loi, le gouvernement (au moyen d'un décret) prescrit les questions qui doivent être posées dans le recensement. Toujours en vertu de cette même loi, chaque personne est tenue de fournir les renseignements demandés dans le cadre du recensement, et Statistique Canada doit protéger la confidentialité des renseignements personnels fournis par les répondants.

Depuis 1971, le Programme du recensement de Statistique Canada utilise deux questionnaires : un questionnaire complet, distribué à un échantillon de ménages et renfermant la série complète de questions, ainsi qu'un questionnaire abrégé, distribué au reste des ménages et comportant seulement une série de questions générales. Jusqu'en 2006 inclusivement, le questionnaire abrégé et le questionnaire complet étaient tous deux obligatoires. En 2011, une nouvelle enquête-échantillon à participation volontaire, appelée Enquête nationale auprès des ménages (ENM), a été menée en remplacement du questionnaire complet du recensement à participation obligatoire pour brosser un tableau statistique détaillé du Canada et de sa population. Le questionnaire abrégé est demeuré obligatoire et a été distribué à tous les ménages; il a constitué le recensement. **Pour les besoins du présent rapport, le terme « Programme du recensement » sera employé pour désigner d'une manière générale le Recensement canadien de la population, qu'il s'agisse des questionnaires abrégés et complets de 1971 à 2006, du Recensement de la population et de l'ENM de 2011 ou de tout autre Recensement de la population avant 1971.**

La réalisation d'un recensement est une initiative statistique importante non seulement au Canada, mais dans la plupart des pays. Dans un rapport présenté par le secrétaire général à la quarante-deuxième session de la Commission de statistique des Nations Unies, il a fait remarquer que d'ici à la fin du cycle de recensements de la population et des logements de 2010 (période de 2005 à 2014), 98 % de la population mondiale devrait être dénombrée (Nations Unies, 2011a). Les recensements ont une importance telle que les Nations Unies ont établi, depuis 1958, des principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements. Les paragraphes d'introduction de la dernière version rédigée en vue de la série de recensements de 2010 (Nations Unies, 2008) traitent de l'importance des recensements :

> Le capital le plus important qu'une société puisse avoir est son capital humain. Évaluer quantitativement et qualitativement ce capital à l'échelon des petites zones et des régions et au niveau national est une activité essentielle des administrations publiques modernes.
>
> Les pays doivent non seulement déterminer le nombre de leurs habitants mais aussi savoir, entre autres, qui ils sont, quel est leur âge et leur sexe, quelles études ils ont faites, quel emploi et activité économique ils exercent, et aussi où ils vivent, comment ils sont logés, s'ils ont de l'eau ou disposent d'autres commodités essentielles, s'ils ont accès à l'Internet, etc. Les réponses à ces questions dressent un profil numérique de la nation, indispensable aux responsables pour prendre des décisions justifiées à tous les niveaux, et pour suivre les résultats obtenus par rapport aux objectifs du Millénaire pour le développement, qui ont été universellement reconnus et adoptés au niveau international (Nations Unies, 2008, p. xxi).

Bien que le recensement traditionnel demeure la principale approche utilisée pour recueillir cette information[9], il y a un mouvement à l'échelle internationale vers d'autres approches de recensement. À la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), dont le Canada est membre, 10 des 37 pays (voir tableau 1) qui ont réalisé un recensement traditionnel pendant la série de 2000 et qui ont répondu à l'enquête avaient adopté une nouvelle approche pour la série de 2010 (CEE-ONU, 2010). Dans 8 des 10 cas, la nouvelle approche repose en partie (type « combiné ») ou entièrement (type « fondé sur des registres seulement ») sur des registres administratifs[10], ce qui porte à 20 le nombre de pays de la CEE-ONU qui ont répondu et qui utilisent une telle approche pendant la série de 2010. Deux pays, la France et les États-Unis, ont adopté une approche (« autre » type) qui nécessite une forme d'enquête-échantillon réalisée en continu plutôt qu'à un moment précis[11]. Les coûts élevés concentrés dans la période d'un an ou deux autour de l'année du recensement, la difficulté de maintenir la participation à une initiative d'aussi grande envergure et la nécessité d'obtenir des données plus fréquentes sont autant de raisons invoquées le plus souvent pour justifier l'adoption d'une nouvelle approche.

Tableau 1 Nombre de pays de la CEE-ONU qui ont répondu, selon le type de recensement des séries de 2000 et de 2010

Type de recensement		Série de 2010				
		Traditionnel	Combiné	Fondé sur des registres seulement	Autre	Total
Série de 2000	Traditionnel	27	7	1	2	37
	Combiné	0	6	0	0	6
	Fondé sur des registres seulement	0	0	3	0	3
	Pas de recensement	1	2	1	0	4
	Total	28	15	5	2	50

Note : La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) compte actuellement 56 pays membres, y compris le Canada, les États-Unis et certains pays d'Asie. Parmi ces 56 pays, 50 ont répondu à l'enquête.

Source : Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Conférence des statisticiens européens, 2010.

9. La Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies a mené une enquête en juin 2009 (Nations Unies, 2011b). Des 138 pays participants (sur 233), 115 ont dit que le recensement traditionnel était leur principale source de données pour produire leurs chiffres de population.
10. Un registre désigne une collecte systématique des données au niveau de l'unité organisée de manière à permettre la mise à jour. La mise à jour est le traitement d'information identifiable en vue d'établir, de mettre à jour, de corriger ou d'accroître le registre. Un registre administratif est un registre qui est principalement utilisé dans un système d'information administrative, c.-à-d. pour produire des biens et services au sein d'établissements ou d'entreprises publics ou privés (CEE-ONU, 2007, p. 49).
11. La France et les États-Unis utilisent chacun une forme différente de mesure continue. La France a complètement remplacé son recensement traditionnel par une enquête-échantillon annuelle répétée. Les États-Unis réalisent encore un recensement traditionnel décennal au moyen d'un questionnaire abrégé, mais leur recensement basé sur le questionnaire complet a été remplacé par une enquête-échantillon mensuelle répétée appelée l'American Community Survey (voir section 7.3 pour plus de détails).

D'autres pays qui prévoyaient réaliser un recensement traditionnel pendant la série de 2010 envisagent d'apporter des modifications à l'avenir. Le 1er avril 2011, l'Office for National Statistics (ONS) au Royaume-Uni a lancé le programme Beyond 2011 de quatre ans en vue d'établir et de tester des modèles de recensement pour répondre aux exigences futures des utilisateurs en matière de statistiques sur la population et de statistiques sociodémographiques plus vastes. À cet égard, l'utilisation de données administratives sera essentielle (Nolan, 2011). L'ONS s'attend à terminer ses travaux sur l'élaboration des options du recensement de 2021 en 2014.

En Nouvelle-Zélande, le recensement traditionnel prévu en mars 2011 a été reporté en raison du séisme à Christchurch et aura maintenant lieu en mars 2013. Statistics New Zealand a examiné la faisabilité de passer à un recensement fondé sur des registres (Bycroft, 2010) et a conclu que la Nouvelle-Zélande ne répondait à aucune des conditions préalables qui permettraient la mise en place d'une telle approche. Statistics New Zealand est en train de rédiger un document sur l'orientation stratégique du recensement de la Nouvelle-Zélande, qui sera présenté au gouvernement au début de 2012. L'ébauche de la proposition comprend une vision à long terme d'un recensement administratif ainsi qu'une approche progressive à l'égard de cette vision avec des points de décision pour le gouvernement, et elle recommande la continuation d'un recensement aux cinq ans, avec des efficacités axées sur la réduction des coûts réels, jusqu'à ce que des solutions de rechange deviennent réalisables.

Dans le contexte du Programme du Recensement de 2011, le passage au Canada d'un questionnaire complet obligatoire du recensement à l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM) à participation volontaire a fait ressortir la notion d'atteinte à la vie privée, a suscité des questions sur le fait d'obliger les Canadiens à répondre à certaines questions et sur la pertinence de l'information recueillie dans le cadre du Programme du recensement. Conformément au processus habituel de Statistique Canada d'examiner et d'évaluer ses programmes statistiques, Statistique Canada a lancé le Projet de la stratégie du Recensement de 2016 en décembre 2010. L'objectif de ce projet était d'étudier des options et de présenter, en 2012, une recommandation au gouvernement fédéral au sujet de la méthodologie du Programme du recensement de 2016.

Le Projet de la stratégie du Recensement de 2016 s'est déroulé en fonction d'un calendrier très serré. La recommandation pour 2016 devait être présentée au gouvernement assez tôt en 2012, de façon à laisser suffisamment de temps par la suite pour la planification, l'élaboration, la mise à l'essai et la mise en œuvre de la méthodologie du Programme du Recensement de 2016 et, facteur très important, l'approbation du financement pour l'étape de la planification et de l'élaboration. Le calendrier a considérablement limité l'étendue de l'analyse dans certains secteurs, comme mentionné dans le rapport.

Par ailleurs, le projet avait une large portée. Il consistait à examiner les approches pour les recensements de la population utilisées dans le monde et à évaluer leur applicabilité au contexte canadien, ainsi que leur respect du mandat et du modèle opérationnel de Statistique Canada. Le projet comprenait un examen des exigences constitutionnelles et légales pour le recensement et la prestation d'un cadre de détermination du contenu, y compris les critères d'inclusion de contenu dans le Programme du Recensement de 2016. Parallèlement, Statistique Canada a relevé des points qui mériteraient un examen approfondi pour le Programme du recensement au-delà de 2016.

Pour encadrer le Projet de la stratégie du Recensement de 2016, Statistique Canada a mis en place une structure de gouvernance rigoureuse. À l'interne, un comité consultatif composé de directeurs généraux de directions pertinentes a orienté le projet. Un comité directeur composé de statisticiens en chef adjoints a aussi dirigé le projet. À l'externe, le projet a reçu des conseils par l'entremise de la structure existante de comités consultatifs, y compris le Conseil national de la statistique (CNS), le plus haut placé de ces

comités consultatifs externes. Enfin, un sous-comité du CNS et un Comité d'examen par un groupe d'experts composé de six experts internationaux en statistiques officielles et en recensements ont été créés expressément pour examiner les travaux de Statistique Canada sur le Projet de la stratégie du Recensement de 2016 et donner des conseils à cet égard.

Le résultat de ce projet de 12 mois est présenté dans ce rapport. La partie A du rapport se poursuit avec la section 3, qui décrit l'évolution des changements apportés au Programme du recensement canadien, y compris les moteurs du changement et la façon dont ces changements ont été apportés. La section 4 s'intéresse en particulier aux changements apportés au cycle de 2011 et présente les résultats provisoires relatifs à la qualité des données[12].

La partie B du rapport traite des objectifs et des besoins en contenu liés au Programme du recensement. Les sections 5 et 6 présentent la définition d'un recensement et situent les objectifs du Programme du recensement dans le contexte d'un examen législatif et d'une discussion avec les utilisateurs menée dans le cadre du projet.

La partie C du rapport porte sur la méthodologie du Programme du recensement en réponse aux objectifs et aux besoins en contenu présentés à la partie B. La section 7 s'appuie sur un rapport indépendant (Royce, 2011) et présente trois approches de recensement utilisées à l'échelle internationale. Elle énumère les conditions préalables présentées dans le rapport de M. Royce pour mettre en œuvre de telles approches dans un pays donné et ajoute à cette évaluation les résultats d'examens supplémentaires effectués par Statistique Canada afin de déterminer quelles approches sont possibles pour 2016 au Canada. La section 8 présente un processus qui vise à déterminer les besoins en contenu pour le cycle de 2016 d'une manière structurée et transparente. La section 9 présente les conclusions pour le Programme du Recensement de 2016.

12. L'évaluation complète d'un cycle du Programme du recensement prend environ 30 mois. Une grande partie de l'évaluation du cycle de 2011 sera terminée d'ici à mars 2012, mais ce n'est qu'une fois que les derniers résultats statistiques de l'ENM seront publiés à la fin de 2013 que l'évaluation complète sera considérée comme terminée.

3. Évolution du Programme du recensement canadien : 1871 à 2006

Le Programme du recensement a fait l'objet de nombreux changements au cours des 140 années depuis la Confédération[13]. Il a évolué pour répondre aux besoins changeants du pays en matière d'information le concernant et pour s'adapter aux changements survenus dans le contexte social, législatif, administratif, financier et technologique dans lequel le Programme du recensement est réalisé. De plus, le Programme du recensement n'est pas isolé des autres composantes du système statistique; les modifications apportées à ce dernier ont une incidence sur le contenu et la méthodologie du Programme du recensement, et vice versa. La présente section décrit l'évolution du contenu et de la méthodologie du Programme du recensement canadien, ainsi que le rôle de la recherche et de la mise à l'essai, de 1871 à 2006. Le Programme du Recensement de 2011 est abordé à la section 4.

3.1 Évolution du contenu

Les sujets abordés dans le Programme du recensement ont toujours tenu compte des questions d'actualité et des besoins d'information connexes. Par conséquent, les questions ont évolué au fil du temps, faisant écho aux changements survenus dans la société canadienne, tout en préservant, dans la mesure du possible, l'intégrité de la série chronologique. Cette section décrit brièvement l'élaboration du système statistique du Canada et souligne l'évolution du contenu du Programme du recensement dans le contexte des enjeux et de l'environnement du moment.

Le premier recensement du Canada, après la Confédération en 1867, a été mené en 1871. Le principal objectif du Programme du recensement en 1871 était de déterminer la représentation appropriée selon la population au sein du nouveau Parlement, et depuis 1871, les données décennales du Programme du recensement sont la pierre angulaire d'un gouvernement représentatif au Canada.

À l'époque, le Programme du recensement était la seule façon de recueillir de l'information sur tous les aspects de la population et de l'économie. Il comportait donc neuf questionnaires, ce qui faisait un total de 211 questions portant sur la superficie, les biens fonciers, les statistiques de l'état civil, la religion, la scolarité, l'administration, le service militaire, la justice, l'agriculture, le commerce, l'industrie et les finances. Les questions sur la population comprenaient l'âge, le sexe, la religion, la scolarité, la race, les origines ancestrales et la profession de chaque personne, des sujets qui sont toujours abordés aujourd'hui dans le Programme du recensement.

En 1901, le besoin d'information sur la vague d'immigrants arrivant au Canada, combiné au besoin plus général de statistiques économiques élargies et améliorées, ont donné naissance à la nouvelle *Loi du recensement et des statistiques* de 1905 (Worton, 1998, p. 34).

Un Programme du recensement de mi-décennie du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan a vu le jour en 1906 pour mesurer la croissance et l'expansion rapides dans les Prairies. Ce programme faisait partie de l'entente pour que les provinces des Prairies se joignent à la Confédération (voir section 5.2.1).

13. Avant la Confédération en 1867, des recensements étaient menés dans les colonies britanniques et françaises, qui sont devenues le Canada. Cette section s'attarde aux recensements réalisés après la Confédération, le premier ayant eu lieu en 1871.

Au moment de la création du Bureau fédéral de la statistique en 1918, d'autres enquêtes auprès des ménages et des entreprises ont été lancées, réduisant la nécessité d'inclure une certaine partie du contenu dans le Programme du recensement. Par exemple, la mise en place d'un programme distinct de la statistique de l'état civil signifiait que le Programme du Recensement de 1921 n'avait plus de questionnaire pour les personnes qui étaient décédées. En fait, il n'y avait que cinq questionnaires en 1921 : population; agriculture; animaux, substances animales et fruits hors ferme; établissements de fabrication et de commerce; et un questionnaire supplémentaire pour les personnes aveugles et sourdes-muettes.

La croissance rapide après la Seconde Guerre mondiale, caractérisée par ses mouvements massifs de population entre les provinces et vers les régions urbaines, exigeait de l'information plus fréquente sur la population du Canada, et en 1956, le Bureau fédéral de la statistique a mené le premier Programme du recensement quinquennal à l'échelle du pays.

En 1971, la nouvelle *Loi sur la statistique* a rendu obligatoire pour Statistique Canada, nouveau nom du Bureau fédéral de la statistique, d'effectuer des recensements de la population et de l'agriculture tous les cinq ans.

Le cycle de 1986 a interrompu la tendance, établie en 1956, d'alterner le questionnaire complet et le questionnaire abrégé pour le Programme du recensement. En répétant la plupart des questions posées dans le questionnaire complet du Programme du Recensement de 1981, bien des procédures et des systèmes de traitement pouvaient être réutilisés, ce qui a donné lieu à d'importantes économies, tout en produisant un éventail complet de données.

Le cycle de 1986 a également fait l'objet d'une importante expansion de l'utilisation du Programme du recensement afin de déterminer des sous-populations précises pour les enquêtes postcensitaires, au moment où une enquête postcensitaire sur la santé et les limitations d'activités était alors mise en place. Cette méthodologie réduit le fardeau du répondant dans l'ensemble et est un moyen économique de recueillir de l'information. Depuis, des enquêtes postcensitaires ont été utilisées pour répondre à d'importants besoins d'information sur des segments géographiquement dispersés de la population canadienne ou pour des groupes très ciblés, qui ne peuvent pas être satisfaits par d'autres méthodes d'échantillonnage utilisées pour les grandes enquêtes générales auprès des ménages, comme l'Enquête sociale générale ou l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes[14].

Voici des exemples de modifications du contenu du Programme du recensement en réponse aux nouveaux besoins d'information :

- En 1901, les questions sur les caractéristiques des immigrants (lieu de naissance, année d'immigration, origine raciale ou nationalité, langue maternelle) ont été ajoutées en raison de la politique sur l'établissement dans les Prairies.
- En 1931, en réponse à la Grande Crise, des questions ont été posées pour évaluer le niveau de chômage et pour en analyser les causes.

14. En 1991, l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités a été répétée, et la nouvelle Enquête auprès des peuples autochtones (EAPA) a été réalisée. En 2001, il y a eu trois enquêtes postcensitaires (Enquête sur la participation et les limitations d'activités [EPLA], EAPA et Enquête sur la diversité ethnique) et en 2006, il y en a eu cinq (EPLA, EAPA, Enquête sur les enfants autochtones, Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle et Enquête sur les expériences de la maternité).

- En 1971, une nouvelle question sur la langue parlée à la maison a été ajoutée pour compléter les données sur la langue maternelle et la connaissance des langues officielles; cette question visait à fournir de l'information sur le degré d'assimilation de différents groupes linguistiques. Également en 1971, des questions sur les semaines travaillées, le travail à temps plein et à temps partiel ainsi que le lieu de travail ont été ajoutées. Les premières permettaient de faire une distinction entre différents types d'emploi, une différence importante au moment de l'interprétation des données sur le revenu d'emploi. Les questions sur le lieu de travail ont été ajoutées pour faciliter la planification de réseaux de transports et pour relever les secteurs de navettage utilisés pour déterminer les limites des régions métropolitaines de recensement.
- Le cycle de 1971 était le dernier à poser des questions sur le service de guerre, l'accès à de l'eau courante chaude et froide, l'accès à un bain ou à une douche et la présence de toilettes à chasse d'eau[15]. En 1991, la question décennale sur le nombre d'enfants mis au monde par des femmes âgées de 15 ans et plus a été posée pour la dernière fois.
- Pendant le cycle de 1996, de nouvelles questions ont été ajoutées sur l'identité autochtone et le groupe de population pour répondre aux besoins d'information à propos d'une population de plus en plus diversifiée, en particulier pour l'équité en matière d'emploi. Le mode de transport pour se rendre au travail a été ajouté pour mieux comprendre les tendances de navettage et l'utilisation des transports en commun, tandis que des questions sur les activités à la maison ou le travail non rémunéré ont été ajoutées pour éclaircir la contribution des aidants.
- Pendant le cycle de 2006, les questions sur la scolarité ont été reformulées pour améliorer la pertinence et la qualité des réponses, y compris une nouvelle question sur le lieu des études pour répondre à la nécessité d'obtenir des renseignements plus précis sur la reconnaissance des titres de compétences.

De plus, la formulation des questions et des catégories de réponses a été modifiée de manière à tenir compte des réalités sociales. Par exemple, en 1871, les seules options pour « état matrimonial » étaient marié, veuf ou autre. Aujourd'hui, il y a cinq catégories : légalement marié; séparé, mais toujours légalement marié; divorcé; veuf; jamais légalement marié.

De 1951 à 1971, le terme « chef du ménage » était employé pour désigner le mari dans une famille époux-épouse. En 1976, le terme « chef » a été modifié pour désigner le mari ou la femme. L'emploi de « chef » a été éliminé complètement pendant le cycle de 1981, pour être remplacé par l'expression neutre « Personne 1 ».

En 2001, la définition des couples en union libre a été modifiée pour inclure les membres de sexe opposé ou de même sexe vivant ensemble en couple, sans être légalement mariés. Le cycle de 2006 a été le premier Programme du recensement à dénombrer les couples mariés de même sexe, reflet de la légalisation des mariages de personnes de même sexe pendant cette période.

C'est ainsi que le Programme du recensement a évolué en même temps que le système statistique canadien, en s'adaptant aux changements sociétaux et aux besoins changeants d'information.

15. Manuel sur le contenu du Recensement du Canada de 1971.

3.2 Évolution de la méthodologie

La méthodologie du Programme du recensement canadien est bien différente aujourd'hui de ce qu'elle était en 1871, mais les raisons qui ont motivé les changements méthodologiques sont demeurées relativement constantes au fil du temps et comprennent ce qui suit :

- améliorer l'efficacité du Programme du recensement afin de réduire les coûts et d'améliorer l'actualité
- réduire le fardeau du répondant tout en répondant aux besoins de données
- répondre aux préoccupations relatives à la protection de la vie privée et à la confidentialité
- améliorer la qualité des données du Programme du recensement.

Bon nombre des changements apportés à la méthodologie du Programme du recensement ont atteint plus d'un de ces objectifs. Les principales modifications apportées aux méthodes du Programme du recensement sont classées dans les catégories suivantes : collecte des données, traitement des données, et amélioration et mesure de la qualité des données.

3.2.1 Collecte des données

De 1871 à 1966 inclusivement, le Programme du recensement a été réalisé par la méthodologie traditionnelle de la prospection, où un agent recenseur visitait le logement en personne pour remplir le questionnaire avec le ménage. Toutefois, vers le milieu des années 1960, les changements sociétaux et les préoccupations relatives à la protection de la vie privée ont rendu cette approche de plus en plus coûteuse et problématique. L'autodénombrement, où les répondants remplissent eux-mêmes leur questionnaire, a été mis en place pendant le cycle de 1971 pour réduire les coûts de collecte, pour améliorer la protection de la vie privée et pour améliorer la qualité des données. La méthodologie du porte-à-porte se limite maintenant principalement aux régions éloignées du pays.

De 1971 à 2001, les questionnaires étaient distribués par des agents recenseurs, qui recevaient par la suite les formules remplies par la poste ou en allant les reprendre chez les ménages. Ces agents recenseurs vérifiaient les questionnaires et faisaient un suivi auprès des ménages pour obtenir les renseignements manquants.

Les préoccupations grandissantes relatives à la protection de la vie privée en ce qui avait trait à ce rôle de vérification de l'agent recenseur connu localement ont été en grande partie à l'origine des changements en 2006. Les questionnaires ont été postés à 66 % des ménages, la livraison des questionnaires se faisant dans les régions où le Registre des adresses[16] n'était pas encore de qualité suffisante. Fait le plus important, au lieu que les questionnaires soient retournés à un agent recenseur connu localement, les questionnaires papier étaient retournés par la poste à un bureau central, où ils étaient numérisés et vérifiés par ordinateur. De plus, on offrait aux répondants la possibilité de remplir leur questionnaire entièrement par Internet, ce qui augmentait la protection de la vie privée et qui améliorait la qualité des données. Quelque 18 % des répondants ont tiré profit de cette nouvelle façon de remplir leur questionnaire. Un suivi pour obtenir les renseignements manquants était effectué à partir du bureau central par téléphone. Le seul contact avec un agent recenseur sur le terrain était pour les ménages qui n'avaient pas retourné leur questionnaire.

16. Le Registre des adresses est une base de sondage (liste) des adresses des emplacements de tous les logements résidentiels au Canada. Il est tenu à jour par Statistique Canada et utilisé uniquement à des fins statistiques.

Avec l'avènement de méthodes d'échantillonnage scientifiques dans les années 1930, on a constaté qu'il était possible de produire des données de haute qualité tout en réduisant les coûts et le fardeau du répondant. La première utilisation de l'échantillonnage remonte à 1941, année où un ménage sur dix a reçu un questionnaire supplémentaire sur le logement. Une importante expansion de l'utilisation de l'échantillonnage est survenue pendant le cycle de 1971, où l'on a déterminé qu'il était suffisant de poser la plupart des questions à un échantillon d'un ménage sur trois. Les deux tiers restants des ménages n'ont reçu qu'une version abrégée du questionnaire. La fraction de sondage pour le questionnaire complet a été réduite encore plus à un ménage sur cinq pour le cycle de 1981, une fraction maintenue jusqu'en 2006.

C'est également lors du cycle de 2006 que des données administratives ont été utilisées pour la première fois comme substitut à la collecte de données directement auprès des répondants. On a demandé aux répondants l'autorisation d'utiliser les données de leur déclaration de revenus, et plus de 82 % des répondants ont accepté cette option, leur évitant ainsi de répondre à une série de questions détaillées sur le revenu. Par conséquent, le fardeau des répondants a été réduit, et la qualité des données a été améliorée.

3.2.2 Traitement des données

Au début, les questionnaires du Programme du recensement étaient dépouillés et totalisés à la main, sans l'aide de quelque machine que ce soit. En 1921, les méthodes de totalisation mécanique commençaient à être utilisées, et en 1931, un nouveau classicompteur a rendu la production 50 fois plus rapide que jamais auparavant. Le traitement du Programme du recensement a continué de tirer profit des derniers progrès de la technologie et des méthodes statistiques. Par exemple, des méthodes automatisées de contrôle et d'imputation ont vu le jour pendant le cycle de 1981, le codage automatisé des réponses écrites a été instauré en 1991 et les contrôles automatisés ont été intégrés à la version Internet du questionnaire en 2006. Le remplacement de bon nombre des opérations manuelles du Programme du recensement par un processus automatisé a réduit les coûts, amélioré l'actualité, accru la qualité des données et rehaussé la protection des renseignements personnels en réduisant l'interaction humaine avec les données des répondants.

La technologie utilisée pour saisir les données des questionnaires a également évolué au fil du temps. La technologie des questionnaires marqués a été utilisée pour la première fois en 1951, année où les réponses étaient enregistrées à des endroits désignés du questionnaire, puis numérisées. De 1981 à 2001, la capacité d'entrée des données à l'Agence du revenu du Canada a servi à transformer les données des questionnaires papier en bandes informatiques. En 2006, au moment de la centralisation du contrôle et du traitement, les questionnaires papier ont été numérisés, et la technologie de la reconnaissance intelligente de caractères a vu le jour. Dans le cas des réponses par Internet, l'entrée de données s'effectue directement par le répondant et les contrôles sont appliqués en temps réel pour détecter les erreurs et pour permettre au répondant de les corriger.

Jusque dans les années 1980, les résultats du Programme du recensement étaient compilés et publiés sur support papier; par exemple, les résultats de 1871 ont été publiés en cinq volumes bilingues en 1873. Aujourd'hui, la diffusion des résultats par Internet a en grande partie remplacé les publications papier. En plus d'améliorer l'actualité de la diffusion, Internet offre une bien plus grande liberté à l'utilisateur de données pour trouver l'information exacte recherchée. Pour le chercheur, la production de fichiers de microdonnées à grande diffusion et l'accès à l'information dans les centres de données de recherche de Statistique Canada ont amélioré l'accessibilité des données du Programme du recensement, tout en maintenant des règles strictes de protection de la confidentialité.

3.2.3 Amélioration et mesure de la qualité des données

La qualité des données du Programme du recensement est d'une importance capitale, les données les plus importantes produites étant les chiffres de population. La méthodologie du Programme du recensement a évolué au fil des décennies pour améliorer l'exactitude des chiffres de population du recensement et pour mesurer la couverture du Programme du recensement. Les premiers cycles du Programme du recensement visaient essentiellement à élaborer des procédures uniformes et à effectuer des vérifications de surveillance sur la qualité du travail des agents recenseurs. Dans les années 1950 et 1960, des mesures indépendantes, comme le recours à des facteurs locaux pour vérifier la qualité des listes de logements des agents recenseurs, ont commencé à voir le jour. En 1961, la contre-vérification des dossiers[17] a été instaurée pour établir une estimation du nombre de personnes manquées, et pour déterminer les principales raisons du sous-dénombrement dans le Programme du recensement. Cette nouvelle initiative a donné naissance à des mesures supplémentaires, comme le suivi d'un échantillon de logements classés comme inoccupés par les agents recenseurs et une étude auprès de personnes temporairement absentes de leur domicile habituel. Les résultats de ces études ont été inclus dans les chiffres de population officiels du recensement. Des méthodes statistiques de contrôle de la qualité ont également été mises en place pour les opérations manuelles, comme le contrôle et le suivi par les agents recenseurs, le codage et la saisie des données. Les méthodes pour produire des estimations à partir de l'échantillon du questionnaire complet et pour estimer la taille de l'erreur d'échantillonnage ont également été améliorées pendant la période de 1971 à 1986.

Les résultats de la contre-vérification des dossiers de 1986 ont révélé une hausse importante du niveau de sous-dénombrement par rapport aux cycles précédents du Programme du recensement, sous-dénombrement qui est aussi demeuré inégal d'une province à une autre. En plus d'avoir une incidence sur la qualité des résultats du Programme du recensement en tant que tels, le sous-dénombrement accru constituait une grave préoccupation dans le cadre du Programme des estimations de la population[18], qui recalcule ses estimations en fonction des chiffres de population du recensement tous les cinq ans. Étant donné que des milliards de dollars sont associés aux principaux transferts fédéraux vers les provinces et les territoires et qu'ils dépendent directement des estimations de la population, la couverture est devenue une importante préoccupation pour le Programme du Recensement de 1991.

Une stratégie à deux volets a été adoptée. Le premier volet consistait à élaborer de nouvelles méthodes pour améliorer la couverture; à titre d'exemples, mentionnons l'élaboration et l'utilisation du Registre des adresses comme vérification de la couverture des listes d'adresses des intervieweurs (à l'instar des vérifications réalisées par les facteurs au cours des cycles précédents, mais abandonnées par la suite à cause des coûts), et l'ajout de nouvelles questions sur la couverture dans le questionnaire.

Le deuxième volet de la stratégie visait à élargir le programme de mesure de la couverture, en vue de produire des estimations du sous-dénombrement net (sous-dénombrement moins surdénombrement) suffisamment fiables pour être utilisées par le Programme des estimations de la population. La contre-vérification des dossiers a été élargie pour inclure les territoires, la taille de l'échantillon de la contre-vérification des dossiers dans les provinces a été augmentée considérablement, et un programme

17. La contre-vérification des dossiers est une méthode qui consiste à tirer un échantillon de personnes d'une ou de plusieurs bases de sondage (listes) visant la population cible du recensement. Chacune des personnes choisies est retracée à son adresse le Jour du recensement. On vérifie le questionnaire rempli du recensement associé à cette adresse et la personne est classée comme dénombrée, manquée ou inadmissible. Une estimation du sous-dénombrement peut alors être calculée.
18. Le Programme des estimations de la population a été lancé en 1971 pour estimer la population entre les recensements sur une base continue.

a été mis en place pour estimer le niveau du surdénombrement. Le programme élargi a fourni des estimations du sous-dénombrement net pour les provinces et les territoires d'une qualité suffisante pour être intégrées aux estimations de 1991 et des années subséquentes du Programme des estimations de la population.

3.3 Rôle de la recherche et des essais

Étant donné que bon nombre de décisions importantes dépendent des données du Programme du recensement et que la possibilité de « bien faire les choses » survient seulement une fois aux cinq ans, les changements majeurs apportés au contenu et à la méthodologie doivent être rigoureusement mis à l'essai et éprouvés avant d'être intégrés au Programme du recensement. Les erreurs peuvent coûter cher, aussi bien en ce qui concerne la perte d'argent que l'indisponibilité des données essentielles. C'est une longue tradition à Statistique Canada que de mener des tests et des essais avant d'intégrer des changements importants au Programme du recensement.

Les changements importants font parfois l'objet de tests dans le contexte d'un « essai général » à grande échelle, effectué deux ou trois ans avant un cycle donné du Programme du recensement. Les essais relatifs aux questions nouvelles ou modifiées peuvent nécessiter de gros échantillons à l'étendue du pays, afin que les problèmes liés à la formulation des questions puissent être détectés. Les tests à grande échelle de ce genre offrent de l'expérience précieuse pour pouvoir apporter des ajustements avant que le Programme du recensement en tant que tel ne soit réalisé. Toutefois, dans d'autres cas, de nouvelles questions ou méthodologies peuvent seulement être mises à l'essai convenablement dans l'environnement en temps réel des activités du Programme du recensement, qui procure un haut niveau de conscientisation du public et des opérations à grande échelle. Statistique Canada profite souvent de cette occasion; par exemple, le contrôle centralisé a été mis à l'essai pour la première fois pendant le cycle de 1996 et la méthodologie de collecte par Internet, pendant le cycle de 2001, avant d'être tous deux mis en place à l'échelle nationale en 2006.

Souvent, la méthodologie du Programme du recensement n'évolue que sur plusieurs cycles. De nouvelles méthodes peuvent d'abord être mises en place d'une manière limitée, puis d'une manière élargie à mesure qu'est acquise de l'expérience à leur égard et que sont apportées des améliorations. Des essais relatifs à l'envoi par la poste de questionnaires remontent à aussi loin que les années 1960, mais ce n'est qu'en 2006 que la création d'un Registre des adresses est devenue rentable et a atteint un niveau de qualité suffisant pour être utilisé pour l'envoi des questionnaires par la poste. Le codage automatisé des réponses écrites a été utilisé pour la première fois d'une manière limitée en 1991, mais ce n'est qu'en 2006 que son utilisation a été généralisée pour inclure toutes les questions comportant des réponses écrites.

Il en va de même pour le contenu. Par exemple, les concepts tels que le chef du ménage et l'état matrimonial ont évolué en même temps que la société et ont fait l'objet de changements progressifs, mais importants.

L'évaluation des résultats de chaque cycle du Programme du recensement afin d'élaborer, de tester et de mettre en œuvre de nouvelles questions et de nouvelles méthodologies est un processus continu qui exige une vision et un engagement à long terme.

4. Programme du Recensement de 2011 : lancement de l'Enquête nationale auprès des ménages

4.1 Méthodologie

Dans le contexte du Programme du Recensement de 2011, tous les ménages ont reçu le même questionnaire du Recensement de 2011. Le questionnaire comportait les huit mêmes questions (nom, date de naissance, sexe, état matrimonial et situation vis-à-vis l'union libre, liens entre les membres du ménage, langue maternelle et question visant à obtenir le consentement du répondant pour diffuser à Bibliothèque et Archives Canada ses renseignements personnels dans 92 ans) qui apparaissaient dans le questionnaire abrégé du Recensement de 2006, en plus de deux questions supplémentaires sur la langue, qui apparaissaient dans le questionnaire complet du Recensement de 2006. Ce questionnaire du Recensement de 2011 était la seule formule désignée comme le Recensement de 2011 dans le Programme du Recensement de 2011, et il était toujours obligatoire de le remplir.

Au lieu du questionnaire complet du recensement qui avait été distribué à 20 % des ménages sur une base obligatoire en 2006, la nouvelle Enquête nationale auprès des ménages (ENM), à participation volontaire, a été menée auprès de 30 % des ménages. En plus des mêmes questions que celles du questionnaire du Recensement de 2011, le questionnaire de l'ENM comprenait la plupart des mêmes sujets que le questionnaire complet du Recensement de 2006. Les sujets abordés dans l'ENM étaient les suivants (selon l'ordre d'apparition dans le questionnaire) :

1) Démographie
2) Activités de la vie quotidienne
3) Renseignements socioculturels
   - Citoyenneté et immigration
   - Langue
   - Origine ethnique, groupe de population
   - Identité autochtone, statut d'Indien inscrit ou d'Indien des traités, membre d'une Première Nation ou d'une bande indienne
   - Religion
4) Mobilité
5) Lieu de naissance des parents
6) Scolarité
7) Activités sur le marché du travail, y compris :
   - Lieu de travail et déplacement domicile-travail
   - Travail
   - Langue au travail
   - Services de garde d'enfants
8) Revenu
9) Logement, y compris les coûts d'habitation
10) Consentement à la diffusion des données dans 92 ans

La conception du Programme du Recensement de 2011 reposait sur les essais et les résultats des cycles précédents, en particulier la réponse par la poste et par Internet. Les secteurs d'autodénombrement comprenaient 98,9 % des logements privés au Canada. Dans les secteurs dits « d'envoi d'une lettre par la poste » (61,4 % des logements privés), des lettres encourageant l'utilisation d'Internet et offrant seulement un code d'accès Internet individuel et sécurisé et un numéro sans frais pour demander un questionnaire papier ont été envoyées par la poste. Dans les secteurs dits « d'envoi d'un questionnaire par la poste », une proportion supplémentaire de 18,1 % des logements privés (portant le total des envois par la poste à 79,5 %) ont reçu une trousse de questionnaire qui comprenait aussi un code Internet individuel et sécurisé. Pour les logements privés où l'envoi par la poste n'était pas possible (19,4 %), des agents recenseurs ont inscrit les logements et livré les trousses de questionnaire en personne (dans les secteurs dits « de listage/livraison »). Encore une fois, les trousses de questionnaire renfermaient un code Internet individuel et sécurisé. La proportion restante de 1,1 % des logements privés se composait principalement de réserves et de régions éloignées où les agents recenseurs ont inscrit les logements et réalisé les interviews sur place (secteurs dits « de recensement par interview »).

Cette stratégie de l'envoi par la poste dépendait en grande partie du Registre des adresses de Statistique Canada, une base de sondage composée d'adresses d'emplacements résidentiels qui comprend aussi des adresses postales (McClean et Charland, 2011). Pour délimiter les secteurs d'envoi par la poste (pour le Recensement et l'ENM de 2011), l'adresse de l'emplacement devait suivre le système d'adresses municipales (c.-à-d. contenir au moins un numéro de voirie, un nom de rue et une municipalité) et la Société canadienne des postes (SCP) devait y utiliser le même système d'adresses municipales pour la distribution du courrier. De petites enclaves où l'envoi par la poste aurait été ainsi possible, mais qui se retrouvaient à l'intérieur de secteurs où ça ne l'était pas, ont été éliminées pour faciliter la gestion des opérations de collecte sur le terrain.

Pour encourager la réponse tout en demeurant efficiente, une nouvelle méthodologie de collecte par vagues a été mise à l'essai et mise en œuvre pour 2011. Des ajustements aux plans initiaux ont été nécessaires pour réagir aux perturbations à la SCP et aux événements environnementaux dans certaines régions du pays (p. ex., les incendies de forêt). La méthodologie de collecte par vagues est résumée dans l'encadré ci-dessous.

Méthodologie de collecte par vagues pour le Recensement et l'ENM de 2011

Le 3 mai (c.-à-d. sept jours avant le Jour du recensement), les lettres encourageant l'utilisation d'Internet ou les questionnaires du Recensement de 2011 ont été livrés par la SCP dans les secteurs d'envoi par la poste, et les questionnaires ont été livrés en personne par des agents recenseurs dans les secteurs de listage/livraison. Du 13 au 19 mai, des lettres de rappel ont été envoyées aux personnes qui n'avaient pas répondu au questionnaire du recensement. Du 20 au 31 mai, les non-répondants du recensement dans les secteurs d'envoi d'une lettre par la poste ont reçu pour la première fois une trousse de questionnaire, et le 24 mai, ceux dans les secteurs d'envoi d'un questionnaire par la poste ont reçu un rappel vocal par téléphone lorsque Statistique Canada avait un numéro de téléphone où les joindre. Tous les non-répondants du recensement ont ensuite été transférés à l'étape du suivi des cas de non-réponse. Cette étape, effectuée par des agents recenseurs, a commencé le 1er juin et a pris fin le 5 août dans tous les secteurs.

Dans le cas de l'ENM, les personnes qui avaient répondu au questionnaire du recensement par Internet et qui faisaient partie de l'échantillon de l'ENM se faisaient offrir la possibilité de répondre par Internet à l'ENM tout de suite après avoir rempli leur questionnaire du recensement. Du 6 au 9 juin, ces ménages de l'ENM ont reçu une lettre de rappel s'ils n'avaient pas encore répondu au questionnaire. Du 3 au 14 juin, les personnes qui avaient rempli un questionnaire papier du recensement et qui faisaient partie de l'échantillon de l'ENM ont reçu pour la première fois leur questionnaire papier de l'ENM. Du 13 au 16 juin, ces ménages de l'ENM ont reçu une lettre de rappel s'ils n'avaient pas encore répondu au questionnaire. Tous les non-répondants de l'ENM (y compris les non-répondants au recensement sélectionnés dans l'ENM) ont par la suite été transférés au suivi des cas de non-réponse, effectué par des agents recenseurs, qui a débuté dès le 8 juin. Le 14 juillet, les non-répondants restants de l'ENM ont été sous-échantillonnés à 33 %, et ces non-répondants seulement ont fait l'objet d'autres suivis. Ce suivi a pris fin le 24 août dans tous les secteurs.

Il convient de souligner que la durée totale des activités de collecte du recensement était d'un mois plus courte en 2011 qu'en 2006, et environ deux semaines plus courte dans le cas de l'ENM que dans celui du questionnaire complet du recensement en 2006. En 2006, il y avait eu des difficultés particulières à mobiliser la main-d'œuvre nécessaire afin d'effectuer toutes les activités de collecte dans certaines parties du pays.

On s'attendait à ce que le passage du questionnaire complet obligatoire du recensement en 2006 à l'ENM à participation volontaire en 2011 ait une incidence considérable sur le taux de réponse. La réduction du taux de réponse augmente le risque d'accroître le biais de non-réponse. Aucun test pour prédire ces conséquences n'avait jamais été effectué pour une enquête canadienne de cette ampleur et ayant l'autodénombrement comme principal mode de collecte. Le seul exemple était un essai effectué dans le cadre de l'Enquête sur la population active (qui est réalisée par interviews, et non pas par autodénombrement) à la fin de 1998 et au début de 1999 pour évaluer l'incidence possible d'un passage d'une participation obligatoire à une participation volontaire. L'analyse s'était limitée aux personnes qui refusaient de participer à l'enquête. Le taux de refus pour la portion volontaire de l'essai était systématiquement environ deux fois plus élevé (environ 3 %) que le taux pour la portion obligatoire (environ 1,5 %). L'étude a également permis de constater qu'une enquête à participation volontaire pourrait mener à des différences significatives quant au taux de chômage national.

L'expérience la plus proche à l'échelle internationale est un essai réalisé en 2003 en vue de rendre la participation à l'American Community Survey (ACS) volontaire aux États-Unis. L'ACS, qui a remplacé le questionnaire complet du recensement décennal mené pour la dernière fois en 2000, est effectuée en continu. Pour un échantillon mensuel donné, la collecte par la poste est tentée le premier mois, suivie d'un suivi téléphonique le mois suivant, puis des interviews en personne le troisième mois pour un sous-échantillon des non-répondants seulement. L'essai portant sur la participation volontaire a donné lieu à une baisse de 20,8 points de pourcentage du taux de participation par la poste et à un recul de 13,3 points de pourcentage du taux de participation par téléphone (Griffin et Raglin, 2011). Par conséquent, si l'ACS devenait volontaire, un plus grand nombre de non-répondants devraient être transférés au suivi téléphonique et atteindraient l'étape des interviews en personne, deux modes de collecte qui coûtent plus cher que l'envoi par la poste. Griffin (2011) a estimé qu'une somme supplémentaire de 66,5 millions de dollars américains (une hausse de 48 %) serait nécessaire pour maintenir la même qualité avec une ACS à participation volontaire. Si le budget demeurait inchangé, la perte de qualité (variance d'échantillonnage) serait de l'ordre de 45 %.

Pour neutraliser la perte de réponses (variance d'échantillonnage accrue) et l'augmentation potentielle du biais, trois grandes mesures ont été prises pour l'ENM de 2011. D'abord, la fraction de sondage a été augmentée, pour passer de 20 % (environ 2,5 millions de logements) pour le questionnaire complet du Recensement de 2006 à 30 % (environ 4,5 millions de logements) pour l'ENM de 2011. Étant donné que l'on avait obtenu un taux de réponse de 93,5 % pour le questionnaire complet du Recensement de 2006 et que l'on prévoyait un taux de réponse de seulement 50 % pour l'ENM de 2011, l'augmentation de la fraction de sondage visait à obtenir à peu près la même taille de l'échantillon effective (et une variance d'échantillonnage semblable), c.-à-d. environ le même nombre de logements répondants. Il est important de souligner que l'augmentation de la taille de l'échantillon n'élimine pas le biais de non-réponse; elle fait seulement en sorte que la diffusion des résultats en 2011 pour des régions locales à des niveaux très fins ne soit pas restreinte, par rapport à 2006, par un manque d'unités déclarantes dans l'échantillon.

Ensuite, pour régler le problème du biais de non-réponse, un sous-échantillon aléatoire des non-répondants restants de l'ENM en date du 14 juillet a été sélectionné, une attention particulière ayant été accordée aux secteurs contenant probablement des populations à risque de ne pas répondre ou qui pourraient être hétérogènes selon les données du Programme du Recensement de 2006. Des efforts supplémentaires ont été faits pour faire un suivi et obtenir des réponses de ce sous-échantillon. Le sous-échantillonnage et le suivi supplémentaire de non-répondants est une technique bien connue dans la littérature en méthodologie d'enquête et a été proposée pour la première fois par Hansen et Hurwitz (1946). Par exemple, comme mentionné précédemment, cette technique est employée par l'ACS pour sous-échantillonner les non-répondants devant faire l'objet d'interviews sur place. La technique présume

que les efforts supplémentaires déployés pour susciter des réponses pour toutes les unités du sous-échantillon (p. ex., en passant de la collecte par envoi et retour par la poste à des interviews sur place pour le sous-échantillon) permettront d'obtenir des réponses de la majeure partie du sous-échantillon. Toutefois, dans les faits, il n'y a pas de stratégie de collecte qui puisse assurer la réponse complète du sous-échantillon. L'hypothèse de planification de Statistique Canada avait fixé le taux de réponse dans le sous-échantillon à 75 %.

Troisièmement, les données du Recensement de 2011 sont disponibles pour presque tous les ménages au Canada, et cette information peut être utilisée dans la pondération des ménages répondants de l'ENM. Cette méthode peut réduire le biais de non-réponse à l'ENM dans la mesure où la non-réponse à l'ENM est corrélée aux variables du Recensement de 2011. De plus, on prévoit apporter un ajustement supplémentaire pour la non-réponse au moyen des données de l'impôt sur le revenu. Cependant, il est peu probable que le biais de non-réponse à l'ENM puisse être entièrement expliqué par ces variables.

4.2 Résultats provisoires

Comme mentionné à la section 4.1, la collecte des données a pris fin en août pour le Recensement et l'ENM de 2011. Étant donné que la qualité des données du recensement et de l'ENM n'a pas été pleinement évaluée, la plupart des résultats présentés ici sont provisoires. L'évaluation de la qualité des données se poursuivra pendant de nombreux mois, alors que Statistique Canada effectue différentes évaluations qui mèneront à la diffusion des données du recensement à compter de février 2012 et de l'ENM en 2013.

Les tableaux suivants présentent une comparaison des taux de réponse pour le Recensement et l'ENM de 2011 à ceux du Recensement de 2006. Les taux de réponse sont en date du 24 août 2011 pour le Recensement de 2011 et en date du 30 septembre 2011 pour l'ENM de 2011, et sont donc considérés comme provisoires. Ils sont tirés directement des résultats de la collecte, c.-à-d. avant le traitement des données et la vérification de la qualité des données. Ils sont calculés comme le nombre de logements privés qui ont retourné un questionnaire divisé par le nombre de logements privés classés comme occupés par le personnel sur le terrain. Pour l'ENM, le taux est calculé à partir des logements privés échantillonnés seulement. Les taux de réponse de 2006 sont définitifs, c.-à-d. établis après le traitement des données et la vérification de la qualité des données.

Tableau 2 Taux de réponse au recensement en 2006 et en 2011

Provinces et territoires	Taux de réponse définitif au Recensement de 2006 (%)	Taux de réponse provisoire au Recensement de 2011 (%)
Canada	**96,5**	**98,1**
Terre-Neuve-et-Labrador	97,3	98,2
Île-du-Prince-Édouard	97,2	98,3
Nouvelle-Écosse	96,6	98,0
Nouveau-Brunswick	97,6	97,7
Québec	96,1	98,2
Ontario	97,1	98,3
Manitoba	97,3	97,8
Saskatchewan	97,1	97,8

Provinces et territoires	Taux de réponse définitif au Recensement de 2006 (%)	Taux de réponse provisoire au Recensement de 2011 (%)
Alberta	96,6	98,0
Colombie-Britannique	95,2	97,6
Yukon	97,0	94,1
Territoires du Nord-Ouest	97,5	96,6
Nunavut	98,4	92,7

Le tableau 2 indique que les taux de réponse au Recensement de 2011 sont légèrement supérieurs à ceux du Recensement de 2006, sauf dans les territoires. Cependant, ces taux doivent être comparés avec beaucoup de prudence. D'abord, comme susmentionné, les taux de 2006 sont définitifs, contrairement à ceux de 2011. Ensuite, ces différences découlent à la fois des modifications considérables apportées à la conception du recensement (p. ex., le passage d'une combinaison des questionnaires abrégé et complet en 2006 à un questionnaire abrégé unique en 2011) et à l'amélioration des méthodes de collecte des données en 2011. Il faudra poursuivre le traitement et l'analyse pour mieux comprendre ces différences.

Tableau 3 Taux de réponse à l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM) de 2011 et au questionnaire complet du Recensement de 2006

Provinces et territoires	Taux de réponse définitif au questionnaire complet du Recensement de 2006 (%)	Taux de réponse provisoire à l'ENM de 2011 (%)
Canada	**93,5**	**69,3**
Terre-Neuve-et-Labrador	94,3	64,0
Île-du-Prince-Édouard	93,7	61,5
Nouvelle-Écosse	93,3	65,8
Nouveau-Brunswick	95,1	64,5
Québec	93,6	72,9
Ontario	94,3	68,1
Manitoba	95,5	68,8
Saskatchewan	95,1	64,5
Alberta	93,7	67,5
Colombie-Britannique	91,6	70,2
Yukon	96,0	61,1
Territoires du Nord-Ouest	97,6	83,9
Nunavut	93,8	78,1

Le tableau 3 indique que les taux de réponse à l'ENM de 2011 sont bien plus bas que ceux obtenus au Recensement de 2006 au moyen du questionnaire complet. Encore une fois, il faut faire preuve de prudence lorsque l'on compare ces taux. Toutefois, il est peu probable que des ajustements supplémentaires aux taux de 2011 modifient ces différences de façon significative. Il convient de souligner que le taux de réponse de 69,3 % obtenu en 2011 est beaucoup plus élevé que le taux initial de 50 % prévu pendant la planification de l'enquête.

Le tableau 4 montre les taux de retour des questionnaires du recensement obtenus en 2006 et en 2011. Le taux de retour est le quotient du nombre de questionnaires remplis et retournés par les ménages canadiens, que ce soit par Internet ou par la poste en utilisant le questionnaire papier, sur le nombre de logements occupés dans la partie du Canada où l'autodénombrement était planifié.

Tableau 4 Taux de retour par Internet ou par la poste des questionnaires des recensements de 2006 et 2011 (régions par autodénombrement seulement)

Provinces et territoires	Taux de retour en 2006 (%)	Taux de retour en 2011 (%)
Canada	**80,7**	**85,2**
Terre-Neuve-et-Labrador	86,4	85,9
Île-du-Prince-Édouard	84,8	86,1
Nouvelle-Écosse	83,0	86,1
Nouveau-Brunswick	84,8	86,4
Québec	80,8	85,4
Ontario	80,7	85,4
Manitoba	83,3	86,3
Saskatchewan	84,7	86,3
Alberta	78,9	83,1
Colombie-Britannique	78,5	84,8
Yukon	69,1	80,4
Territoires du Nord-Ouest	65,9	53,9

Note : Aucun autodénombrement n'était prévu au Nunavut. La collecte se faisait uniquement au moyen d'interviews sur place menées par des agents recenseurs.

Les taux de retour du Recensement de 2011 sont supérieurs à ceux obtenus lors du recensement précédent dans la plupart des provinces et territoires. À ce stade-ci des analyses, on pense que cette augmentation résulte de la nouvelle méthodologie de collecte par vagues instaurée lors du Programme du Recensement de 2011.

Si l'on considère le retour des questionnaires du Recensement de 2011 selon le mode de réponse, les taux obtenus en 2011 sont de 53,7 % par Internet et de 31,5 % par la poste, pour un taux de retour total de 85,2 % tel qu'indiqué au tableau 4, alors que ces taux étaient de 18,3 % et de 62,4 % respectivement en 2006. L'augmentation très importante du retour par Internet au Recensement de 2011 est due, pour une grande part, à l'envoi à plus de 60 % des logements privés canadiens d'une lettre donnant un code d'accès pour Internet et des instructions pour recevoir un questionnaire papier, contrairement à 2006 où les logements avaient reçu un questionnaire accompagné d'une enveloppe de retour.

Le tableau 5 présente pour sa part la répartition, selon le mode de réponse au Recensement et à l'ENM de 2011, des ménages qui ont répondu au Recensement de 2011 et qui étaient sélectionnés pour l'ENM de 2011. Les ménages n'ayant pas répondu au Recensement de 2011 sont exclus de ce tableau.

Tableau 5 Répartition, selon le mode de réponse au Recensement et à l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM) de 2011, des ménages qui ont répondu au Recensement de 2011 et qui étaient sélectionnés pour l'ENM de 2011

Modes de réponse à l'ENM de 2011	Modes de réponse au Recensement de 2011		
	Internet (%)	Poste (%)	Autres modes de réponse (%)
Internet	81,1	5,0	1,5
Poste	0,9	33,3	3,4
Autres modes de réponse	4,4	13,4	44,9
Non-réponse	13,7	48,2	50,2
Total	100,0	100,0	100,0

Note : Cette répartition est en date du 31 octobre 2011 et est considérée provisoire. Elle est fournie à titre indicatif seulement.

L'analyse de la répartition du tableau 5 indique que pour les ménages ayant répondu au Recensement de 2011 par Internet, 13,7 % n'ont pas répondu à l'ENM, comparativement à 48,2 % de ceux ayant répondu au Recensement de 2011 par la poste. Des ménages ayant répondu au Recensement de 2011 par Internet, 81,1 % ont aussi répondu à l'ENM par Internet. Globalement, 64,2 % (non présenté dans le tableau 5) de tous les ménages répondants à l'ENM ont opté pour le mode par Internet.

Il convient de rappeler que les ménages qui remplissaient leur questionnaire du Recensement de 2011 par Internet et qui étaient sélectionnés pour l'ENM se voyaient offrir immédiatement de remplir l'ENM. Ce n'était pas le cas pour les ménages qui remplissaient leur questionnaire du recensement par la poste; le questionnaire de l'ENM leur était envoyé environ quatre semaines plus tard. Cela pourrait suggérer qu'une collecte intégrée du recensement et de l'ENM favorise la réponse à l'ENM. Il est toutefois prématuré de conclure que les retours par la poste des questionnaires de l'ENM auraient été plus nombreux si les deux questionnaires avaient été distribués au même moment, voire intégrés. Plus de tests et d'analyse sont requis.

Une autre mesure importante pour l'ENM est le taux de réponse de collecte pondéré. Ce taux tient compte du sous-échantillonnage des non-répondants de l'ENM, dont l'objectif était de minimiser le biais de non-réponse potentiel. Le taux de réponse pondéré représente le taux de réponse qui aurait été obtenu si tous les ménages non répondants de l'ENM avaient fait l'objet d'un suivi plutôt que seulement un sous-échantillon d'entre eux[19]. Selon les premières analyses, le taux de réponse pondéré provisoire à l'échelle nationale est légèrement inférieur à 80 %. Ce taux est bien en deçà du taux de 93,5 % obtenu avec le questionnaire complet de 2006. Tel que mentionné à la section 4.1, Statistique Canada espérait obtenir des réponses pour 75 % du sous-échantillon de non-répondants, mais en réalité ce taux ne dépasse pas 50 % selon les premières analyses.

19. Dans un monde parfait, si on réussissait à obtenir des réponses pour toutes les unités du sous-échantillon de non-répondants, le taux de réponse pondéré serait de 100 %. Le taux de réponse non pondéré demeurerait inférieur à 100 % car il continuerait de tenir compte des non-répondants qui n'ont pas été sous-échantillonnés et qui demeurent des non-répondants.

Cela étant dit, une non-réponse plus grande ne signifie pas automatiquement la présence de biais. Il faudra poursuivre les évaluations, mais des analyses préliminaires à partir des données du Recensement de 2011 n'ont pas révélé de différences marquantes entre les répondants ou non-répondants de l'ENM en ce qui a trait à leur âge ou leur sexe. On remarque de petites différences quant à leur état matrimonial (un peu moins de personnes séparées, divorcées et veuves ayant répondu à l'ENM) et à leur langue maternelle (un peu moins de personnes dont la langue maternelle est l'anglais ayant répondu à l'ENM).

L'analyse des taux de réponse provisoires (taux pondérés et non pondérés) a aussi permis de constater qu'à l'échelle des provinces et des régions métropolitaines de recensement (RMR), ces taux varient peu et sont similaires. Par contre, à un niveau plus bas, comme les subdivisions de recensement (c'est-à-dire les municipalités telles qu'elles sont définies par les lois provinciales ou territoriales), on remarque d'importantes variations pour les subdivisions de moins de 10 000 logements. Pour certaines d'entre elles, de moins bons taux de réponse que le taux de réponse national sont observés. Cette variation s'accentue pour les unités géographiques plus détaillées telles que les subdivisions de moins de 1 000 logements ou les aires de diffusion. Ce phénomène était observé lors du Programme du Recensement de 2006, mais l'étendue des variations dans les taux de réponse était beaucoup plus petite que l'étendue qu'on observe avec l'ENM de 2011.

Pour les ménages ayant choisi de répondre à l'ENM, l'analyse préliminaire des taux de réponse aux questions de l'ENM semble indiquer que les taux observés dans les premiers modules du questionnaire de l'ENM jusqu'au module de questions portant sur la scolarité ne sont pas très différents de ceux observés pour les mêmes modules du questionnaire complet de 2006. Cependant, des différences plus marquées sont observées à partir du module portant sur les activités sur le marché du travail et les suivants. Les principales causes de ces différences par rapport à 2006 pourraient être reliées à l'absence de suivi pour la non-réponse partielle pour les questions de l'ENM et à l'aspect volontaire du questionnaire qui a pu influencer la persévérance des répondants.

4.3 Conclusions

En conclusion, pour le Recensement de 2011, le taux de réponse provisoire est généralement supérieur au taux de réponse définitif de 2006. Le taux de retour des questionnaires est supérieur à celui de 2006 par près de cinq points de pourcentage. Le taux de questionnaires remplis par Internet est presque trois fois plus élevé qu'en 2006. Finalement, la durée totale des opérations de collecte a été plus courte de près d'un mois par rapport à celle de 2006.

En ce qui concerne l'ENM, le taux de réponse provisoire est inférieur d'environ 25 points de pourcentage au taux de réponse définitif obtenu pour le questionnaire complet en 2006. Si l'on tient compte du plan de sondage de l'ENM, le taux pondéré provisoire de l'ENM permet de couper cet écart d'au plus 10 points. Plusieurs méthodes sont élaborées et mises en œuvre pour le traitement et la pondération des résultats de l'ENM afin d'atténuer l'incidence de la non-réponse sur les estimations. L'étude des effets de l'augmentation de la non-réponse sur la qualité des estimations est aussi en cours.

Partie B :
Objectifs et besoins en contenu liés au Programme du recensement

5. Qu'est-ce qu'un recensement?

5.1 Pour la communauté statistique internationale

Le dictionnaire Merriam-Webster (2011) définit le recensement comme « un dénombrement habituellement complet d'une population; *spécifiquement* : un dénombrement gouvernemental périodique de la population » [*traduction*].

Dans le milieu statistique, il existe des définitions, des principes et des recommandations reconnus à l'échelle internationale qui portent sur les recensements de la population et des logements. Ils sont diffusés par les Nations Unies (ONU), par l'entremise de leur Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que de leurs cinq commissions régionales, y compris la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), dont le Canada fait partie à titre de pays membre.

La CEE-ONU (2006, p. 6 et 7) définit le recensement de la population comme « ...l'opération qui produit à intervalles réguliers le dénombrement officiel (ou de référence) de la population vivant sur le territoire d'un pays et de ses unités géographiques les plus petites, et qui fournit en même temps des renseignements sur un ensemble déterminé de caractéristiques démographiques et sociales de toute la population ». La CEE-ONU définit de façon similaire le recensement des logements, où les caractéristiques s'appliquent au parc de logements et à ses occupants. Les recensements de la population et des logements, lorsqu'ils sont menés en même temps, fournissent également de l'information sur les conditions de vie de la population. Par conséquent, le terme recensement désigne normalement un **recensement de la population et des logements**.

Selon la CEE-ONU (2006, p. 7 et 8), les particularités essentielles qui distinguent un recensement de la population et des logements des autres activités de collecte des données sont les suivantes :

- **Énumération individuelle** : L'énumération individuelle permet d'obtenir des renseignements sur chaque personne (et unité de logement) dénombrée, de sorte que ses caractéristiques sont enregistrées séparément. On peut ainsi obtenir un classement recoupé des données concernant diverses caractéristiques.
- **Simultanéité** : Les renseignements obtenus sur les personnes et les logements doivent se rapporter à une période de référence bien définie. Dans le meilleur des cas, les données sur tous les individus et locaux d'habitation sont recueillies simultanément. Toutefois, si tel n'est pas le cas, il faut procéder à des ajustements afin que les données définitives correspondent à la même période de référence.
- **Universalité** : Le recensement de la population et des logements doit fournir des données sur le nombre total de personnes, de ménages et de logements sur le territoire d'un pays déterminé avec précision. Le dénombrement de la population doit porter sur chaque personne résidant sur le territoire déterminé d'un pays. Les données provenant du dénombrement des unités de base doivent être validées au moyen d'un contrôle indépendant de la couverture.
- **Données relatives à de petits domaines** : Le recensement doit fournir des données sur le nombre et les caractéristiques des habitants et des logements dans les zones géographiques les plus petites du pays et pour de petits groupes de population, tout en préservant le caractère confidentiel des données.
- **Périodicité déterminée** : Les recensements doivent être effectués à intervalles réguliers afin que l'on dispose de renseignements comparables et régulièrement espacés.

La définition d'un recensement de la population et des logements est très axée sur les produits diffusés par le recensement. La production des données diffusées dépend de la fréquence du recensement, de son contenu, de sa méthodologie et de la technologie employée. Les trois premiers de ces éléments sont examinés de plus près ci-dessous, selon la perspective des recommandations et des principes internationaux existants de l'ONU et de la CEE-ONU. Collectivement, ils démontrent que, pour la communauté statistique internationale, **le recensement est plus qu'un simple dénombrement de la population**.

Fréquence du recensement

Les Nations Unies recommandent que tous les pays et régions du monde produisent des statistiques détaillées de la population et des logements par petites zones au moins une fois tous les 10 ans, en particulier aux environs de l'année 2010 pour la période de 2005 à 2014 (Nations Unies, 2008, p. xxii). Les Nations Unies reconnaissent que certains pays peuvent juger nécessaire d'effectuer des recensements plus fréquents qu'à tous les 10 ans parce que leur population ou leur situation du logement évolue rapidement (Nations Unies, 2008, p. 6).

Contenu du recensement

Les recommandations de la CEE-ONU pour la série de recensements de la population et des logements de 2010 (CEE-ONU, 2006) offrent des directives détaillées sur les caractéristiques qui devraient être incluses dans le recensement. Des définitions et des normes sont fournies sur chaque caractéristique, et la portée et l'intérêt de chaque caractéristique relativement à d'autres caractéristiques du recensement et autres activités de collecte de données en dehors du cadre du recensement sont décrits.

La liste des caractéristiques est répartie entre les caractéristiques essentielles et subsidiaires (CEE-ONU, 2006, p. 167 à 171). Les caractéristiques essentielles sont celles qui sont considérées comme présentant le plus d'intérêt et d'importance pour les pays membres de la CEE-ONU, et il est recommandé que les pays les fassent figurer dans leur recensement de la population et des logements de la série de 2010. Les caractéristiques subsidiaires sont celles que les pays pourraient sélectionner en fonction de leurs priorités nationales.

Parmi les caractéristiques essentielles, mentionnons les suivantes :

- lieu de résidence habituelle
- sexe, âge, situation matrimoniale légale
- liens entre les membres du ménage
- pays/lieu de naissance, pays de nationalité, résidence antérieure à l'étranger et année d'arrivée dans le pays
- lieu précédent de résidence habituelle et date d'arrivée dans le lieu actuel
- niveau d'instruction
- situation au regard de l'activité du moment, profession, branche d'activité économique, situation dans la profession, lieu de travail
- modalité de jouissance du logement par les ménages
- type d'unités d'habitation, type de local d'habitation et emplacement des unités d'habitation, régime d'occupation des logements classiques, régime de propriété, nombre d'occupants, surface utile ou nombre de pièces des unités d'habitation, système d'adduction d'eau, lieux d'aisances et salles d'eau, type de chauffage, logements selon le type de bâtiments, logements selon l'époque de construction.

Méthodes de recensement

La CEE-ONU reconnaît qu'il existe différentes approches de recensement, y compris le recensement traditionnel, le recensement fondé sur des registres administratifs et le recensement employant une mesure continue. La CEE-ONU ne recommande aucune approche particulière; il s'agit plutôt « ... de présenter les différentes formules avec leurs avantages et leurs inconvénients, et de fournir des informations utiles pour les pays afin qu'ils fassent le meilleur choix possible selon leurs particularités nationales » (CEE-ONU, 2006, p. 3).

5.2 Législation nationale en lien avec la définition d'un recensement

La présente section examine comment la législation de chaque pays se rattache à la définition d'un recensement, telle qu'elle est comprise par la communauté statistique internationale et résumée à la section 5.1, d'abord au Canada (5.2.1) et ensuite dans d'autres pays (5.2.2). La fréquence, le contenu et les méthodes sont encore une fois examinés de plus près.

5.2.1 Au Canada

Fréquence du recensement[20]

Le premier recensement en Nouvelle-France a été réalisé en 1666 sous Jean Talon. Une longue série de recensements a suivi, souvent à l'échelle régionale et à intervalles irréguliers. Le 30 août 1851, la sanction royale a été accordée à une nouvelle loi, en vue de rendre les recensements réguliers obligatoires à compter de 1851, puis en 1861 et tous les 10 ans par la suite. Par conséquent, il semblerait que le début des recensements décennaux du Canada remonte à 1851[21].

L'exigence constitutionnelle de réaliser un Recensement de la population au Canada remonte à la proclamation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant appelé la *Loi constitutionnelle de 1867*), moment où un recensement décennal a été exigé pour 1871, puis tous les 10 ans par la suite en vertu de l'article 8 de la Loi.

L'exigence constitutionnelle de réaliser un recensement quinquennal est apparue par la suite. Après 1867, des lois ont été adoptées en vue de régir davantage la façon dont certaines sommes seraient transférées du gouvernement fédéral aux provinces en fonction des chiffres de population constatés par le recensement. Dans le cas des provinces des Prairies (Alberta, Saskatchewan et Manitoba), compte tenu de l'expansion et de la croissance rapides prévues de leur population, les chiffres de population devaient être constatés par un recensement quinquennal jusqu'à ce que les populations de ces provinces atteignent une limite donnée. La tenue de recensements quinquennaux a donc débuté dans les Prairies en 1906. Cette obligation, liée à la taille de la population, de mener un recensement quinquennal existe toujours aujourd'hui, puisque les limites ont été établies à 1,5 million et à 1,2 million de personnes respectivement dans la *Loi constitutionnelle de 1907* et la *Loi constitutionnelle de 1930*. D'après le

20. Étant donné que la législation est le sujet de cette section, lorsqu'il est question de recensement, on parle de l'activité de collecte au Canada appelée recensement, sauf indication contraire. Le Recensement de 2011, et non pas l'ENM de 2011, est le « recensement » dans le cadre du Programme du Recensement de 2011. Dans le contexte du Programme du Recensement de 2006, le questionnaire abrégé et le questionnaire complet étaient tous deux appelés « recensement ».
21. Les recensements décennaux au Canada sont définis comme ceux réalisés au cours des années se terminant par « 1 », tandis que les recensements quinquennaux désignent ceux réalisés pendant les années se terminant par « 6 ».

Recensement de 2011, les chiffres de population étaient de 1 208 268 pour le Manitoba, de 1 033 381 pour la Saskatchewan et de 3 645 257 pour l'Alberta, ce qui place le Manitoba et la Saskatchewan au-dessous des limites fixées.

L'obligation de réaliser un recensement quinquennal à l'échelle du pays fait partie de la *Loi sur la statistique* depuis 1970. L'article 19 de la Loi énonce que « le recensement de la population du Canada est fait par Statistique Canada à tous les cinq ans, à compter de juin 1971, dans le mois qui est fixé par le gouverneur en conseil ». Toutefois, le premier recensement quinquennal à l'échelle du pays a été réalisé en 1956. Pryor (1992), pour citer un rapport administratif rédigé pour le Recensement de 1956, a déclaré ce qui suit :

> Si l'on a décidé de remplacer les recensements quinquennaux du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta par un recensement national simplifié en 1956, cela tient aux augmentations et aux migrations démographiques extrêmement considérables relevées par les estimations intercensales depuis 1951 et aux changements rapides qui surviennent dans l'économie agricole du pays. [...]
>
> Des progrès aussi rapides de la population et de l'agriculture créaient la nécessité d'établir des points de repère quinquennaux afin de procéder plus sûrement aux estimations annuelles. En outre, un des principaux avantages du Recensement de 1956, tant en ce qui concerne la population que l'agriculture, a été de fournir sur les petites régions (comtés, municipalités, cités, villes, etc.) des renseignements que les estimations intercensales ne peuvent donner.

Contenu du recensement

L'actuelle *Loi sur la statistique* ne précise pas quelles questions doivent être posées dans le recensement ou quel en devrait être le contenu. L'article 19 de la Loi désigne le recensement comme un recensement de la population, qui doit être fait de façon à veiller à ce que le dénombrement de la population soit établi pour chaque circonscription électorale fédérale du Canada. L'article 21 de la Loi prévoit que les questions à poser dans le cadre du recensement sont approuvées par le gouverneur en conseil, et exige un décret et la publication dans la Gazette du Canada.

Bien que la *Loi sur la statistique* ne définisse pas non plus le terme « population », ce mot est employé à l'article 22 de la Loi, qui comporte une liste de sujets sur lesquels le statisticien en chef doit compiler des statistiques. Le terme « population » est indiqué comme premier sujet, suivi d'autres sujets, comme la santé et la protection sociale, l'immigration et l'émigration, l'éducation, le travail et l'emploi, les prix et le coût de la vie. Bon nombre de ces sujets ont été inclus dans les recensements récents avant 2011[22].

Les versions précédentes de la *Loi sur la statistique* renfermaient plus de détails sur le contenu du recensement. Par exemple, l'article 19 de la *Loi sur la statistique* de 1918 et de 1948 énonçait que le Recensement de la population devait être opéré de façon à constater des sujets tels que l'âge, le sexe, l'état conjugal, le rapport avec le chef de la maison, la nationalité, la race, l'instruction, le salaire, la religion, l'occupation, le nombre de maisons d'habitation et le nombre de chambres [*sic*] habitées, de même que toute autre matière prescrite par le gouverneur en conseil. En 1953, la *Loi sur la statistique* a été modifiée et l'article 19 est devenu moins précis, mais prévoyait toujours que le recensement devait déterminer ce qui suit :

22. Le Programme du Recensement de 2011 incluait également un grand nombre de ces sujets, mais ils étaient compris dans l'ENM, qui n'était pas considérée comme un « recensement » en 2011. Voir la section 4.1 pour plus de détails.

a) la population
b) le nombre de maisons d'habitation
c) le nombre de fermes
d) les caractéristiques des sujets indiqués aux alinéas a), b) et c) que peut prescrire le gouverneur en conseil
e) les autres matières que le gouverneur en conseil peut prescrire.

Il semble que les modifications apportées à la *Loi sur la statistique* au sujet de la spécificité du contenu du recensement visaient à accroître la marge de manœuvre pour répondre aux besoins d'une société en évolution, tout en veillant à conserver un processus officiel pour approuver le contenu. Une transcription de la Chambre des communes remontant au 30 mars 1953 semble le confirmer. L'adjoint parlementaire au ministre du Commerce, M. G. J. McIlraith, a déclaré ce qui suit :

> Les dispositions actuelles de l'article [c'est-à-dire de la Loi de 1948] sont très rigoureuses, de sorte qu'elles obligent le Bureau à inclure dans les questionnaires de recensement des questions sur des renseignements qu'il possède déjà. Le texte modifié de l'article [renvoie aux modifications proposées de 1953] assure une plus grande souplesse et devrait avoir pour résultat de réduire le nombre des questions dans les formulaires relatifs au recensement.

Dans les faits, le contenu inclus dans le Programme du recensement au Canada continue de refléter la perspective voulant que le Recensement de la population soit plus qu'un simple dénombrement de la population et qu'il vise également à décrire cette population. De même, le recensement ne vise pas seulement les personnes, mais aussi les logements.

On pourrait avancer que la formulation employée dans la présente *Loi sur la statistique* limite les questions du Recensement de la population aux seules questions qui se rapportent au sujet de la population. S'il s'avère nécessaire d'ajouter des questions, le questionnaire du recensement (ou le Programme du recensement) pourrait inclure des questions autres que celles au sujet de la population, et celles-ci pourraient être obligatoires ou volontaires. Ces questions pourraient être posées dans le cadre du recensement, dans la mesure où les questions sur ces sujets sont autorisées par le ministre en vertu des articles 7 et 8, une autorité normalement déléguée au statisticien en chef. La *Loi sur la statistique* n'empêche pas cela.

Méthodes de recensement

La méthodologie du recensement en tant que telle n'est pas précisée dans la *Loi sur la statistique*. Cela dit, la *Loi sur la statistique* énonce à l'article 9(2) que le ministre peut autoriser l'emploi de méthodes d'échantillonnage pour la collecte de statistiques. L'article 13 donne à Statistique Canada l'accès à des données administratives à des fins statistiques. Il semble que la *Loi sur la statistique* n'empêche pas le recensement d'utiliser des méthodes d'échantillonnage ou des données administratives.

5.2.2 Dans d'autres pays

Fréquence du recensement

La fréquence du recensement est généralement précisée dans la législation des autres pays également. Par exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont des lois qui exigent la tenue de recensements tous les cinq ans, comme au Canada. En Nouvelle-Zélande, l'article 23(1) de la *Statistics Act, 1975* prévoit qu'un

recensement de la population et des logements doit être mené en 2013 et tous les cinq ans par la suite[23]. En Australie, l'article 8 de la *Census and Statistics Act, 1905* exige la réalisation d'un recensement tous les cinq ans depuis 1981, mais dans les faits, des recensements sont réalisés tous les cinq ans depuis 1961.

Au Royaume-Uni, la législation offre une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la fréquence. L'article 1 de la *Census Act, 1920* de ce pays exige un recensement pas plus qu'à tous les cinq ans. En pratique, le Royaume-Uni mène un recensement tous les 10 ans depuis 1801, à quelques exceptions près (p. ex., il n'y a pas eu de recensement en 1941 en raison de la Seconde Guerre mondiale).

Aux États-Unis, la prescription d'un recensement décennal fait partie intégrante de la *Constitution des États-Unis*. La section 2 de l'article 1 énonce qu'un « dénombrement réel » [*traduction*] doit être effectué tous les 10 ans. Le titre 13 du United States Code régit la façon dont le recensement est effectué et le traitement de ses données. La section 141(d) prévoit un recensement au milieu de la décennie, mais « en tenant compte de la mesure dans laquelle l'information à recueillir dans le cadre d'un tel recensement sera utilisée au lieu de l'information recueillie chaque année ou moins souvent dans le cadre d'enquêtes ou d'autres études statistiques » [*traduction*]. En 1985, le Congrès des États-Unis a autorisé la tenue d'un recensement au milieu de la décennie, mais les fonds n'ont pas été alloués, et le recensement n'a jamais eu lieu (U.S. Census Bureau, 2009, p. 2-1).

La France est un pays où il n'existait aucune obligation légale de tenir un recensement à des moments précis. Par conséquent, des recensements ont été effectués à intervalles irréguliers, allant de six à neuf ans, de 1946 à 1999. Le recensement français prévu en 1997 a été reporté à 1999 faute de fonds (Godinot, 2005, chapitre A.3). La situation a changé il y a seulement 10 ans, grâce à l'adoption de la *Loi relative à la démocratie de proximité* le 27 février 2002.

Contenu du recensement

En Australie, l'évolution de la prescription législative du contenu du recensement a été semblable à celle du Canada. La *Census and Statistics Act, 1905* prévoyait au départ un certain nombre de sujets à aborder à chaque recensement, y compris le nom, l'âge, le sexe, le lien, l'état matrimonial, la durée du mariage, le lieu de naissance, la nationalité, la période de résidence, la religion, la profession, le matériau des murs extérieurs et le nombre de pièces dans les logements. Elle permettait aussi d'inclure d'autres sujets comme prescrit. En revanche, l'article 8(3) actuel de la Loi énonce seulement que le statisticien doit recueillir des renseignements statistiques en rapport avec les sujets prescrits, cette prescription découlant des Census Regulations (Australian Bureau of Statistics, 2011).

D'autres pays ont des dispositions législatives plus détaillées en ce qui concerne le contenu du recensement. En Nouvelle-Zélande, le recensement est explicitement désigné comme un recensement de la population et des logements à l'article 23(1) de la *Statistics Act, 1975*, et l'article 24 mentionne les données particulières à recueillir (nom, sexe, adresse et origine ethnique de chacun des occupants du logement, ainsi que les particularités du logement en ce qui concerne l'emplacement, le nombre de pièces, la propriété et le nombre d'occupants) et les données particulières que le statisticien pourrait obtenir s'il considère dans l'intérêt public de le faire (les sujets sont nombreux, y compris l'activité sur le marché du travail, le lieu de travail, le travail, le revenu et le logement).

23. La Loi exige la tenue d'un recensement tous les cinq ans depuis 1976, mais elle a été modifiée le 30 août 2011 après le séisme de février 2011 à Christchurch, qui a obligé les autorités à reporter à 2013 le recensement qui aurait dû avoir lieu le 8 mars 2011.

Dans l'Union européenne (UE), la législation de l'UE (Union européenne, 2011) fait référence clairement à des recensements de la population et des logements. La législation de l'UE reconnaît que les États membres de l'UE ont mis au point différentes méthodes pour produire des données du recensement que chaque pays considère comme les mieux adaptées à ses propres pratiques administratives et à ses traditions. Le règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les recensements de la population et du logement (règlement (CE) n° 763/2008) vise l'harmonisation des sorties plutôt que des entrées. Le règlement (CE) n° 1201/2009 renferme des définitions et des spécifications techniques pour les thèmes du recensement (variables) et leur classification qui s'imposent pour obtenir une comparabilité à l'échelle de l'Europe. Les thèmes du recensement comprennent les caractéristiques géographiques, démographiques, économiques et scolaires des personnes, les caractéristiques de la migration internationale et interne, ainsi que les caractéristiques des ménages, des familles et des logements. Le règlement (UE) n° 519/2010 exige que les données transmises par les États membres soient conformes à un programme défini de données statistiques (totalisation) ainsi qu'à un ensemble de règles concernant le remplacement de données statistiques. Des métadonnées doivent accompagner les données statistiques afin d'en faciliter leur interprétation. Le règlement (UE) n° 1151/2010 exige la transmission de rapports de qualité qui contiennent une description systématique des sources de données utilisées aux fins du recensement ainsi qu'une description de la qualité des résultats du recensement produits à partir de ces sources.

À l'instar de la législation de l'UE, la spécificité du contenu fait également partie de la législation de certains États membres. Par exemple, l'article 156 (II) de la *Loi relative à la démocratie de proximité* en France énonce que le recensement a pour objet le dénombrement de la population de la France et la description de ses caractéristiques démographiques et sociales, ainsi que le dénombrement et la description des caractéristiques des logements. Au Royaume-Uni, l'annexe 1 de la *Census Act, 1920* précise les questions sur lesquelles des données pourraient être requises, notamment les noms, le sexe, l'âge, la profession, la nationalité, le lieu de naissance, la race, la langue, le lieu de résidence et le type de logement.

Aux États-Unis, l'article 141(g) du titre 13 du U.S. Code énonce qu'un recensement de la population signifie un recensement de la population, des logements et des questions touchant la population et les logements. L'article 141(f) précise comment le secrétaire du commerce devrait soumettre les sujets et les questions du recensement aux comités du Congrès qui ont la compétence législative en matière de recensement.

Méthodes de recensement

À première vue, il peut sembler qu'il existe peu de directives sur les méthodes à employer dans la législation des pays qui effectuent un recensement traditionnel (voir section 7.1 pour une définition). Toutefois, le choix des mots et l'interprétation sont souvent des facteurs clés dans la façon dont l'intention législative se traduit en méthodologie du recensement. Par exemple, l'article 1, section 2 de la *Constitution des États-Unis*, exige un « dénombrement réel » des personnes tous les 10 ans (c.-à-d. un comptage de chaque personne), qui sera utilisé pour la répartition, entre les États, des sièges à la Chambre des représentants. La section 195 du titre 13 du United States Code ajoute par ailleurs que l'échantillonnage est autorisé, mais pas « pour déterminer la population aux fins de répartition des représentants au Congrès parmi les différents États » [*traduction*].

En Nouvelle-Zélande, il semble que le recensement doive être fondé sur un dénombrement complet. L'article 24 de la *Statistics Act, 1975* mentionne que les données particulières à recueillir (dont il a été question précédemment dans la présente section) à chaque recensement de la population et des logements « doivent être obtenues de chaque occupant ou personne responsable du logement » [*traduction*], ce qui exige donc un dénombrement complet. Cela est malgré l'article 8 de la Loi, qui permet l'utilisation de l'échantillonnage pour recueillir des statistiques officielles au lieu d'effectuer un dénombrement complet lorsqu'il convient de le faire, et l'article 22 de la Loi, qui porte précisément sur le recensement de la population et des logements et qui confirme que d'autres parties de la Loi s'appliquent à ce recensement.

Dans les pays qui ont adopté une approche de recensement non traditionnel, la législation est généralement plus normative au sujet des méthodes de recensement. En France, l'article 156 (VI) de la *Loi relative à la démocratie de proximité* énonce que les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants doivent faire l'objet d'une enquête exhaustive (dénombrement complet) par roulement au cours d'une période de cinq ans, et qu'une enquête par sondage (échantillon) est effectuée dans les autres communes. L'article 156 (VII) ajoute que certaines données administratives sont utilisées avec les enquêtes exhaustives ou par sondage pour établir les chiffres de la population.

Les pays qui effectuent un recensement fondé sur des registres administratifs existants (voir section 7.2 pour une définition) ont une législation très détaillée. Le chapitre 5 de la *Statistics Netherlands Act*, par exemple, comporte de nombreuses sections au sujet de l'acquisition, de l'utilisation et du partage de données administratives. La législation prévoit le niveau d'autorité suffisant pour accéder à des données administratives et les obtenir, et pour offrir des mesures de protection pour protéger cette information une fois qu'elle a été obtenue. Autre point intéressant : l'article 34 de la Loi permet l'utilisation des numéros fiscal et d'assurance sociale à cette fin, et les articles 43 et 52 prévoient des dispositions concernant les amendes si les données ne sont pas fournies sur demande.

La Norvège est un autre exemple. On s'intéressera particulièrement à l'article 3-2 de l'*Act relating to official statistics and Statistics Norway*, qui énonce que « lorsque des organismes nationaux ou des organismes municipaux à l'échelle du pays prévoient établir ou modifier un important système de traitement de données administratives, un préavis à ce sujet doit être envoyé à l'avance à Statistics Norway. Statistics Norway peut chercher à obtenir des renseignements supplémentaires. Statistics Norway peut également présenter des propositions au sujet de la façon dont les systèmes de traitement des données devraient être conçus pour protéger les considérations de nature statistique » [*traduction*].

L'Autriche a mené son premier recensement fondé sur des registres administratifs existants en 2011. Le fondement juridique était la *Register-based Census Act* du 16 mars 2006, qui définit précisément toutes les sources de données administratives qui doivent être mises à la disposition de Statistics Austria à cette fin (Lenk, 2008). La *Register-based Census Act* énonce également que les propriétaires des différents registres doivent livrer leurs données sous forme chiffrée à Statistics Austria, les données sur la personne, comme le nom et le numéro de sécurité sociale, étant remplacées par un identificateur artificiel, bPK-AS (Hackl, 2009).

6. Utilisations et utilisateurs des données du Programme du recensement au Canada

Statistique Canada a pour mandat de veiller à ce que les Canadiens aient accès à une source fiable de données statistiques qui répondent à leurs besoins d'information les plus prioritaires. Comme mentionné dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012* de Statistique Canada (Statistique Canada, 2011a), la production efficace de statistiques pertinentes, accessibles et de grande qualité favorise le fonctionnement efficient de notre économie et la gouvernance efficace de notre société.

Le Programme du recensement contribue au mandat de Statistique Canada de deux façons. D'abord, il produit de l'information hautement prioritaire pour bon nombre d'utilisateurs de données. Pour mieux comprendre quels seront probablement ces besoins d'information hautement prioritaires pour le Programme du Recensement de 2016, des discussions avec les utilisateurs de données[24] ont eu lieu à l'été et à l'automne 2011 dans le cadre du Projet de la stratégie du Recensement de 2016. Le processus est décrit brièvement à la section 6.1. Des exemples de principales utilisations des données sont présentés à la section 6.2.

Deuxièmement, le Programme du recensement est la base de nombreux programmes de statistiques sociales et de certains programmes de statistiques économiques, qui contribuent à leur tour au mandat de Statistique Canada. Ce point est illustré par quelques exemples à la section 6.3, qui sont basés sur des discussions ayant eu lieu à l'interne à Statistique Canada à l'automne 2011.

6.1 Discussions à l'été et à l'automne 2011

À l'été 2011, on a communiqué avec des représentants de tous les ordres de gouvernement pour mieux comprendre le rôle des données du Programme du recensement[25] dans leurs opérations et l'incidence qu'aurait l'indisponibilité de ces données. On a également joint d'autres représentants du secteur privé et du secteur sans but lucratif à l'été et à l'automne 2011, y compris des organismes autochtones nationaux, des organismes représentant les communautés de langue officielle en situation minoritaire, certains distributeurs secondaires de données, des associations représentant le secteur commercial et le secteur sans but lucratif, des utilisateurs finaux immédiats de ces secteurs, de même que diverses associations représentant des segments de la population visés par une politique gouvernementale.

Un outil Web a été utilisé pour structurer la rétroaction. À cause des contraintes de temps pour obtenir des commentaires et parce que cette discussion ne rejoignait pas tous les utilisateurs de données possibles et se limitait aux besoins en matière d'information à l'échelle des sujets (voir section 4.1) plutôt qu'à l'échelle des questions, aucune liste de sujets classés par ordre de priorité n'est montrée ici.

---

24. Trois des fonctions de Statistique Canada, telles que décrites dans la *Loi sur la statistique*, sont liées au rôle de l'organisme dans le contexte d'un système statistique national. L'obligation de Statistique Canada de « collaborer avec les ministères à la collecte, à la compilation et à la publication de renseignements statistiques, y compris les statistiques qui découlent des activités de ces ministères; [...] veiller à prévenir le double emploi dans la collecte des renseignements par les ministères; en général, favoriser et mettre au point des statistiques sociales et économiques intégrées concernant l'ensemble du Canada et chacune des provinces, et coordonner des projets pour l'intégration de telles statistiques » signifie que lorsque Statistique Canada entame des discussions avec les utilisateurs des données du Programme du recensement, il doit aller au-delà du gouvernement fédéral pour inclure l'éventail plus large d'utilisateurs.
25. La discussion qui a eu lieu en 2011 désignait spécifiquement les données du recensement et de l'ENM. Comme mentionné précédemment dans ce rapport, le recensement et l'ENM sont désignés comme le Programme du recensement dans le présent rapport.

Néanmoins, plus de 800 utilisations des données du Programme du recensement ont été déclarées à Statistique Canada par plus de 60 organismes ayant répondu. Les exemples d'utilisations présentés à la section 6.2 ne sont qu'une fraction des utilisations de données déclarées. D'autres se trouvent dans Statistique Canada (2012).

6.2 Exemples d'utilisations des données du Programme du recensement

Les chiffres de population sont exigés explicitement par de nombreuses dispositions législatives fédérales et sont également associés aux estimations de la population produites à Statistique Canada par le Programme des estimations de la population (PEP) [aussi abordées à la section 6.3] et utilisées, dans la formule de financement, pour déterminer la répartition des principaux transferts fédéraux[26] aux provinces et territoires en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Il est crucial que ces estimations de population, de même que les chiffres de population du recensement qui servent de données d'entrée, soient extrêmement précis, puisque ces transferts représentaient 57,7 milliards de dollars en 2011-2012, et l'on estimait qu'ils constituaient environ 19 % des recettes provinciales et territoriales cette année-là (ministère des Finances Canada, 2012). Le PEP est également une source d'information pour la représentation des provinces à la Chambre des communes dans la récente *Loi sur la représentation équitable*, qui a reçu la sanction royale le 16 décembre 2011. Par conséquent, les questions qui sont nécessaires afin de produire des chiffres de population de haute qualité à partir du recensement sont les plus prioritaires et ont donc toujours été posées obligatoirement à 100 % de la population (Royce, 2011, p. 54).

Le contenu sur les langues officielles est un exemple où il existe une exigence législative explicite d'utilisation des données du recensement pour des variables précises sur les langues dans laquelle on énonce au sous-alinéa 3a)(ii) que la méthode d'estimation de la « population de la minorité francophone ou anglophone » est en fonction « après la publication des données du recensement de la population de 1991, des données du plus récent recensement décennal de la population qui sont publiées… » (*Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48). Des données de haute qualité s'imposent, mais dans le contexte d'un recensement traditionnel, on a pu obtenir dans le passé une qualité suffisante en posant la question à un échantillon.

Ce processus a confirmé que pour tous les sujets du Programme du Recensement de 2011, il continue à y avoir des besoins d'information sur des petites populations où il n'y a pas de sources de rechange, et pour lesquelles l'information a une utilité d'une grande importance. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont déclaré que le *Règlement sur l'équité en matière d'emploi* requiert des données sur les Autochtones et les minorités visibles qui ne sont pas disponibles dans les bases de données administratives, mais qui sont fournies par le Programme du recensement.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement a indiqué qu'elle a besoin de renseignements sur le logement à un niveau géographique fin et pour de petites populations, comme les personnes ayant une incapacité et les Autochtones vivant hors réserve, afin de mesurer les besoins de base en matière de logement. Le Regional Information Systems Working Group, qui est composé de planificateurs professionnels qui s'intéressent aux données, systèmes et enjeux de recherche axés principalement sur la planification, la prévision et les fonctions municipales de prise de décision quant à l'utilisation des terres dans la province de l'Ontario, a déclaré que les données sur le logement du Programme du

26. Comprend le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, la péréquation et la formule de financement des territoires.

recensement sont essentielles à l'élaboration de plans municipaux officiels et aux programmes liés au logement et au sans-abrisme.

Le gouvernement de l'Ontario a déclaré qu'il utilise l'information sur le marché du travail du Programme du recensement pour appuyer les initiatives de développement économique, comme le Plan annuel de l'Entente Canada-Ontario sur le marché du travail, le cadre stratégique d'Emploi Ontario et les profils professionnels d'Emploi-Avenir Ontario. Les données sont utilisées pour cerner les groupes de clients et les communautés qui ont besoin de programmes de développement du marché du travail, y compris les sous-groupes tels que les immigrants récents, les jeunes et les travailleurs âgés, ainsi que pour établir le profil des professions dans les marchés du travail locaux. Le gouvernement de l'Alberta s'appuie sur les données du Programme du recensement pour de nombreuses utilisations, notamment pour déterminer le financement par habitant en vertu de la *Municipal Government Act* et pour produire les rapports d'information sur le marché du travail, qui permettent de mieux comprendre les besoins des Albertains. Le gouvernement de la Saskatchewan utilise les données du Programme du recensement pour déterminer la taille de populations précises afin d'appuyer les utilisations liées à la *Multiculturalism Act*, la promotion de l'égalité entre les sexes/la condition de la femme et la politique en matière d'incapacité.

L'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) utilise les données du Programme du recensement comme dénominateur pour calculer les taux de maladie au sein de différentes populations et pour décrire les sous-populations ou les facteurs et conditions socioéconomiques qui ont une incidence sur la vulnérabilité à diverses maladies (p. ex., les infections transmissibles sexuellement, la tuberculose et l'hépatite virale). Les données du Programme du recensement sont également utilisées par l'ASPC pour établir des plans d'intervention auprès de ces populations, pour créer des documents à l'intention des professionnels de la santé publique et pour déterminer les cadres d'échantillonnage pour les initiatives de recherche, travaux qui sont essentiels à la prévention et au contrôle de ces maladies.

Les données du Programme du recensement sur le lieu de travail et les déplacements entre le domicile et le lieu de travail sont utilisées par Transports Canada pour l'élaboration et la planification de politiques sur les transports, et par l'Association des transports du Canada pour déterminer les prévisions relatives à la demande en transport pour les régions urbaines et pour examiner et prévoir la distribution spatiale de l'emploi. Le gouvernement de l'Ontario a déclaré que l'ENM est la seule source de données cohérentes à l'étendue de la province qui fournit des couplages de données sur le lieu de travail et le domicile, des tendances de navettage et des distances ainsi que des détails sur les professions, qui sont essentiels aux rapports de rendement, à la surveillance et à l'évaluation des programmes, à la modélisation et aux répartitions géographiques.

Les utilisateurs de données à l'extérieur du gouvernement ont également mentionné des utilisations importantes des données du Programme du recensement. Par exemple, les données du Programme du recensement sont utilisées par des entreprises pour la détermination d'un emplacement d'un commerce de détail, la segmentation du marché et la planification des ressources humaines. Pitney Bowes a déclaré qu'au cours des cinq dernières années, ses clients ont compté sur leurs ensembles de données produits à partir de ceux de Statistique Canada pour diriger leurs investissements de milliards de dollars dans de nouveaux points de vente au détail. Environics Analytics a élaboré des produits de segmentation du marché pour aider les entreprises, les gouvernements et les organismes sans but lucratif à améliorer leur capacité de segmenter, de cibler et de repérer les clients. L'Association de la recherche et de l'intelligence marketing a fait remarquer l'importance de l'information du Programme du recensement sur la main-d'œuvre, en particulier les renseignements détaillés sur la profession et le domaine d'études, dans l'élaboration de plans de ressources humaines. L'association a en outre déclaré que le Programme du recensement est la seule source d'information fiable sur ces sujets.

Centraide du Grand Toronto a déclaré utiliser les données du Programme du recensement pour l'établissement des priorités et la planification stratégique. Imagine Canada, un organisme de bienfaisance national dédié au soutien et au renforcement des œuvres de charité et des organismes sans but lucratif du Canada pour qu'ils puissent à leur tour aider les Canadiens et les communautés qu'ils desservent, s'occupe de l'élaboration de politiques, de la recherche et du marketing au moyen de l'information du Programme du recensement. Les organismes autochtones nationaux, de même que l'Institut de statistiques des Premières nations, se servent des données du Programme du recensement pour la répartition des ressources, la planification des programmes et l'élaboration de politiques. Le Quebec Community Groups Network utilise l'information du Programme du recensement pour soutenir le travail du secteur communautaire au service de la communauté linguistique en situation minoritaire, notamment en aidant d'autres partenaires à comprendre qui ils sont, leurs différences et ce qui peut être fait pour améliorer la vitalité des communautés linguistiques anglophones du Canada en situation minoritaire. La Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA)[27] a déclaré, entre autres, que l'utilisation des données du recensement est dans le contexte de l'application du règlement de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Les données de l'ENM seront aussi utilisées pour mesurer la vitalité des communautés, pour identifier les résultats probants des programmes et services dans les communautés, ainsi que les lacunes quant au développement des communautés, afin d'être en mesure d'influencer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques favorisant ce développement et cet épanouissement des communautés.

Les chercheurs sont également de grands utilisateurs des données du Programme du recensement. Par exemple, de juillet 2007 à décembre 2010, 203 projets de recherche basés sur les données du Programme du recensement ont été entrepris par des chercheurs des universités, du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans les centres de données de recherche (CDR) de Statistique Canada[28].

Ce ne sont là que quelques exemples des utilisations des données du Programme du recensement qui sont ressortis du processus de rétroaction mené à l'été et à l'automne 2011, ainsi que de l'analyse de la recherche menée dans les CDR. Ils démontrent à quel point les données du Programme du recensement font partie intégrante de la planification et des programmes gouvernementaux, de même que l'utilisation de cette information dans les activités non gouvernementales.

6.3 Le Programme du recensement comme fondement du système de statistiques sociales élargi

Les Nations Unies (2008, p. xxiii) indiquent que le recensement de la population et des logements est une des pièces maîtresses de la collecte des données sur le nombre et les caractéristiques des habitants d'un pays. Il s'inscrit dans un système statistique national intégré, qui peut inclure d'autres recensements (par exemple de l'agriculture), des enquêtes, des registres et des fichiers administratifs. Il sert à intervalles réguliers de référence pour le dénombrement aux niveaux national et local. Dans de nombreux pays, il représente également un cadre solide en vue de l'établissement de bases de sondage.

27. La FCFA a pour mission d'être la voix nationale, active, engagée et inclusive des communautés francophones et acadienne du Canada, vouée à la promotion de la dualité linguistique, au développement de la capacité de vivre en français d'un bout à l'autre du pays et à la pleine participation des citoyens et des citoyennes francophones à l'essor du Canada.
28. Les fichiers de microdonnées du Programme du recensement ont été ajoutés au fonds de données des CDR pour la première fois en 2007.

Le Programme du recensement canadien joue ce rôle important au Canada et son utilisation rejoint même le programme de statistique économique. D'abord et avant tout, il est au cœur du Programme des estimations de la population (PEP), qui s'appuie sur les données les plus récentes du Programme du recensement recueillies par Statistique Canada et les données administratives fournies par d'autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de produire des estimations de la population canadienne entre les recensements. Le PEP répond aux exigences réglementaires qui s'appliquent au calcul des transferts de revenu et des programmes de partage des coûts entre les divers ordres de gouvernement (Statistique Canada, 2011b). Il produit l'information utilisée dans la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Cette information est utilisée dans le calcul des principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires. Le PEP est également utilisé comme source de données repères pour bon nombre d'autres enquêtes sociales et auprès des ménages à Statistique Canada, et favorise ainsi l'ensemble du système élargi de statistiques sociales. De plus, de telles enquêtes, comme l'Enquête sur la population active ou l'Enquête sur les dépenses des ménages, aident également le programme de statistique économique à estimer respectivement le revenu du travail trimestriel ou les dépenses annuelles des ménages au titre des biens et services.

Deuxièmement, les données du Programme du recensement sont utilisées de façons diverses dans les enquêtes sociales et auprès des ménages à Statistique Canada. Elles peuvent être utilisées pour déterminer les ménages ou les personnes ayant des caractéristiques particulières afin d'établir une base de sondage pour d'autres enquêtes, en particulier pour des enquêtes auprès de populations rares. À titre d'exemple, mentionnons l'Enquête auprès des peuples autochtones, qui est effectuée comme enquête postcensitaire en 2011.

Au Canada, le Recensement de l'agriculture est réalisé en même temps que le Programme du recensement. Le Recensement de l'agriculture dépend du Programme du recensement pour améliorer sa couverture. Le Recensement de la population de 2011 comprenait une question où l'on demandait aux personnes dénombrées dans le Recensement de 2011 si elles étaient des exploitants agricoles produisant au moins un produit agricole. Dans le cadre du Recensement de l'agriculture de 2011, environ 45 000 exploitations potentielles ont été repérées grâce à cette question, ce qui a donné lieu à l'ajout d'environ 15 000 nouvelles fermes au Recensement de l'agriculture et, au bout du compte, à la base de sondage de l'agriculture, qui est utilisée par d'autres enquêtes agricoles. Autrement, la couverture du Recensement de l'agriculture aurait été réduite de 5 à 10 %.

Les données du Programme du recensement peuvent être utilisées pour améliorer la qualité et l'efficacité d'autres enquêtes lorsqu'on s'en sert à l'étape de la conception de l'enquête ou après la collecte des données pour aider au traitement de la non-réponse. Par exemple, l'Enquête sur la population active (EPA) et l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC) figurent parmi les enquêtes réalisées à Statistique Canada qui utilisent les données du Programme du recensement afin d'améliorer leur stratification. Au moment du dernier remaniement de l'EPA mis de l'avant en 2004, l'EPA a utilisé les données du Programme du Recensement de 2001 pour créer des strates renfermant une proportion plus élevée d'immigrants, d'Autochtones et de ménages à revenu élevé, avant de faire un suréchantillonnage de ces strates pour qu'il y ait un échantillon suffisant pour chacune de ces sous-populations, de façon à produire des estimations plus fiables pour elles (Statistique Canada, 2008a, p. 19 et 20).

Les données du Programme du recensement sont également utilisées dans le programme de statistique économique. Par exemple, les données sur le logement sont utilisées dans le calcul du loyer imputé, un élément du produit intérieur brut (PIB) fondé sur le revenu. L'information sur le lieu de travail/déplacement domicile-travail sert à estimer le flux du revenu du travail entre les provinces et les territoires pour les estimations provinciales et territoriales du PIB. Les renseignements de base sur la population, la scolarité

et le marché du travail sont utilisés comme données d'entrée pour l'estimation des investissements dans les logiciels et en recherche et développement. Bien que ces séries ne représentent pas une forte proportion du PIB, elles sont importantes en ce qui concerne les investissements des entreprises, la compétitivité et la compréhension des tendances de la productivité. Ces renseignements du Programme du recensement occupent une place importante dans le soutien à l'élaboration de statistiques détaillées sur la productivité du travail et des estimations sur la productivité multifactorielle.

Partie C :
Méthodologie du Programme du recensement en réponse aux objectifs et aux besoins en contenu

7. Approches méthodologiques possibles dans le contexte canadien pour 2016

De janvier à juin 2011, Don Royce a été retenu par Statistique Canada comme conseiller en vue de réaliser un examen des approches de recensement qui existent à travers le monde. Son rapport (Royce, 2011) s'inspirait de la documentation et de l'expérience sur la scène internationale (voir, par exemple, CEE-ONU [2006] et CEE-ONU [2007]), et décrivait les forces et les faiblesses de chaque approche. Point très important, son rapport présentait également les conditions nécessaires pour utiliser chaque approche et évaluait en détail si ces conditions sont présentes au Canada ou susceptibles de l'être à temps pour le cycle du Programme du Recensement de 2016.

Statistique Canada a également élaboré un cadre d'évaluation pour le Projet de la stratégie du Recensement de 2016 (Trépanier, 2011). La première étape de l'évaluation consistait à trouver des approches réalisables pour 2016, et d'autres approches qui pourraient être envisagées seulement pour 2021 et au-delà. Les résultats de cette évaluation pour 2016 sont présentés dans la présente section et servent de fondement aux discussions sur les conclusions pour 2016 à la section 9. Au fur et à mesure que les orientations pour 2016 seront transformées en options plus concrètes et détaillées, elles devraient faire l'objet d'une évaluation approfondie sur les dimensions de la pertinence, de la qualité, de la gérance et des risques qui font partie de la deuxième étape du cadre d'évaluation.

Comme dans le rapport de Royce, cette section décrit brièvement les trois approches générales de recensement, c'est-à-dire le recensement traditionnel, le recensement fondé sur des registres administratifs existants et le recensement employant une mesure continue, et examine les conditions nécessaires pour la mise en œuvre de chaque approche. Elle ajoute les résultats d'autres études réalisées par la suite par Statistique Canada à l'évaluation initiale de Royce sur l'état de ces conditions au Canada. Plus de détails sur les approches de recensement à travers le monde et des exemples de pays précis figurent dans le rapport de Royce (2011).

7.1 Recensement traditionnel

L'approche du recensement traditionnel consiste à recueillir des caractéristiques de base auprès de toutes les personnes et les unités de logement (dénombrement complet) à un moment précis. Des caractéristiques plus détaillées peuvent être recueillies auprès de l'ensemble de la population ou d'un échantillon. Les modes de collecte peuvent comprendre les interviews sur place (approche par intervieweur), les questionnaires papier à remplir soi-même (autodéclaration), les interviews par téléphone (assistées par ordinateur ou non) et la réponse par Internet. Certaines données peuvent être remplacées par des données administratives pour alléger le fardeau du répondant ou pour améliorer la qualité. L'approche du recensement traditionnel est celle qui est utilisée par le Programme du recensement du Canada.

Royce (2011, p. 37 à 40) a énuméré et évalué les conditions nécessaires suivantes qui doivent être présentes pour que l'approche du recensement traditionnel puisse être adoptée. Statistique Canada résume cette évaluation initiale et la complète à l'aide d'autres renseignements obtenus dans le cadre de différentes études.

Il doit y avoir un haut degré de sensibilisation et de collaboration du public pour participer au recensement.
Conclusion de Royce : Jusqu'en 2006, la collaboration du public au Programme du recensement canadien était excellente. Le questionnaire complet du Recensement de 2006 a permis d'obtenir un taux de réponse définitif de 93,5 %. Les taux de réponse du Recensement et de l'ENM de 2011 doivent être examinés. Plusieurs pays ont dit s'inquiéter de la diminution des taux de participation à leurs recensements et à leurs enquêtes.
Évaluation de Statistique Canada : À la section 4.2, on a déclaré un taux de réponse provisoire de 98,1 % au Recensement de 2011 et de 69,3 % pour l'ENM à participation volontaire de 2011. En 2006, les taux de réponse définitifs étaient de 96,5 % pour le recensement, plus particulièrement de 93,5 % pour le questionnaire complet obligatoire. Le recensement obligatoire a atteint le même niveau de collaboration du public en 2011 qu'en 2006, ce qui n'est pas le cas de l'ENM volontaire. Le Programme du recensement est le seul exercice de collecte des données de grande envergure au Canada qui dépend en grande partie de l'autodénombrement. Bien qu'il soit difficile de trouver des enquêtes comparables au Programme du recensement au Canada, les taux de réponse de 2011 ne sont pas étonnants. Les taux de réponse à l'Enquête sur la population active, qui est obligatoire, se situent à 90 % (Statistique Canada, 2011c, p. 25). Les taux de réponse pour les enquêtes à participation volontaire varient; ils peuvent être aussi faibles que 55 % et dépassent rarement 80 %. Une enquête à participation volontaire dépendant de l'autodénombrement n'atteindra pratiquement jamais le même niveau de collaboration qu'une enquête obligatoire. Les résultats de l'essai de 2003, effectué par le U.S. Census Bureau, d'une ACS à participation volontaire confirment également cet énoncé (voir section 4.1). On craint également que la collaboration à une enquête à participation volontaire soit inégale au sein de la population, ce qui mènerait à un biais de non-réponse qui pourrait être difficile à corriger complètement. Des renseignements supplémentaires à ce sujet deviendront disponibles uniquement à mesure que les données de l'ENM sont traitées et analysées.

Il doit y avoir une infrastructure géographique pour le recensement, comme un ensemble de cartes (si les questionnaires sont distribués ou remplis par des agents recenseurs) ou une liste d'adresses (si les questionnaires sont envoyés par la poste), ce qui permet le géocodage de tous les questionnaires à des régions géographiques très petites.
Conclusion de Royce : L'infrastructure géographique nécessaire est en place. Statistique Canada tient à jour un Registre des adresses (RA), qui a été utilisé pour envoyer par la poste des lettres encourageant l'utilisation d'Internet ou des questionnaires à 79,5 % des logements privés en 2011.

Évaluation de Statistique Canada :

L'infrastructure géographique nécessaire est en place et a même rendu la collecte plus rentable grâce à l'utilisation du RA pour l'envoi par la poste du Programme du recensement. McClean et Charland (2011) ont déclaré que l'envoi par la poste du questionnaire du recensement est passé d'environ deux tiers des logements privés en 2006 à 79,5 % en 2011. Une évaluation est en cours pour évaluer la qualité des adresses postales utilisées pour 2011. Les travaux se poursuivent afin d'améliorer davantage le RA, y compris la vérification ciblée sur le terrain et l'utilisation de sources administratives.

Le pays doit jouir d'un contexte politique et social sécuritaire et stable, tant pour encourager la participation du public que pour instaurer des conditions sécuritaires pour les agents recenseurs.

Conclusion de Royce :

L'environnement nécessaire est en place.

Évaluation de Statistique Canada :

L'environnement nécessaire est en place. Statistique Canada ne voit pas pourquoi la situation changerait en 2016.

Si l'autodéclaration est employée, il doit y avoir un niveau de littératie relativement élevé au sein de la population.

Conclusion de Royce :

Le niveau de littératie suffisamment élevé de la population a justifié l'adoption de l'autodénombrement comme principal mode de dénombrement au Canada. Pour les groupes de population où il existe des barrières linguistiques ou des obstacles à la littératie, le Programme du recensement a adapté ses méthodes de collecte, par exemple, en utilisant la méthode par interview ou en traduisant le questionnaire dans d'autres langues ethniques et autochtones. Le questionnaire est également offert en braille, sur support audio et en langage gestuel sur vidéo.

Évaluation de Statistique Canada :

Statistique Canada est d'accord avec cette conclusion.

Le pays doit avoir le cadre juridique et administratif ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour entreprendre un recensement traditionnel.

Conclusion de Royce :

Le Canada dispose du cadre juridique et administratif ainsi que des ressources nécessaires pour entreprendre un recensement traditionnel. Il existe une exigence constitutionnelle pour réaliser un recensement décennal et un recensement quinquennal, et cette exigence est également énoncée dans la *Loi sur la statistique*. Statistique Canada est chargé de réaliser le recensement et reçoit les ressources financières pour ce faire.

Évaluation de Statistique Canada :

Comme mentionné à la section 5.2.1, l'exigence constitutionnelle de réaliser un Recensement de la population décennal (les années se terminant par « 1 ») remonte à la proclamation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant appelé la *Loi constitutionnelle de 1867*). L'exigence constitutionnelle de réaliser un recensement quinquennal (les années se terminant par « 6 ») découle encore aujourd'hui de la *Loi constitutionnelle de 1907* et de la *Loi constitutionnelle de 1930*, puisque les chiffres de population du Manitoba et de la Saskatchewan demeurent au-dessous des limites établies par ces textes. L'exigence de réaliser un recensement quinquennal dans l'ensemble du pays est inscrite dans la *Loi sur la statistique* depuis 1970. Le paragraphe 3(c) de la *Loi sur la statistique* prévoit qu"un des devoirs de Statistique Canada est de recenser la population du Canada.

Il existe une définition du recensement (ou Programme du recensement) reconnue à l'échelle internationale (voir section 5.1). Les Nations Unies (2008) établissent des principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements. Contrairement à cette interprétation internationale de ce qu'est un recensement et à ce qui apparaît dans les lois des autres pays (voir section 5.2.2), la *Loi sur la statistique* est moins normative en ce qui concerne la définition d'un recensement (voir section 5.2.1). Elle ne définit pas explicitement le mot « recensement » et ne précise pas quelles questions doivent être incluses dans le recensement. Elle énonce que le recensement est un Recensement de la population (ou un Recensement de l'agriculture) et que le Recensement de la population doit être fait de façon à veiller à ce que le dénombrement de la population soit établi pour chaque circonscription électorale fédérale du Canada. L'article 21 de la Loi habilite le gouverneur en conseil à établir les questions du recensement et, conformément à l'article 8 de la Loi, ces questions ne peuvent être qu'obligatoires. La *Loi sur la statistique* n'exclut pas la possibilité que d'autres questions, obligatoires ou volontaires, soient posées dans le cadre du recensement, dans la mesure où 1) ces questions sont autorisées par le ministre conformément aux articles 7 et 8 de la Loi (un pouvoir normalement délégué au statisticien en chef); 2) il est clair que ces questions ne sont pas des questions du recensement; et 3) on voit clairement quelles questions sont obligatoires, et lesquelles sont volontaires.

À ce stade-ci, tout indique que le Canada dispose des ressources nécessaires pour mener une approche de recensement traditionnel.

Sommaire

Le Canada continue de répondre aux conditions nécessaires pour mener une approche de recensement traditionnel. Toutefois, Statistique Canada doit tenir compte des conséquences de recueillir l'information sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire, en particulier pour les estimations portant sur les petites régions géographiques et les petits groupes de population, parce que la participation volontaire ne génère pas le même type de collaboration du public. On y reviendra à la section 8.

Statistique Canada devra déterminer quelles questions doivent être posées au moment du recensement et parmi ces questions, conformément aux dispositions de la *Loi sur la statistique*, lesquelles sont des questions du Recensement de la population, qui sont donc obligatoires, et lesquelles ne sont pas des questions du recensement, qui peuvent être obligatoires ou volontaires. Le processus d'approbation approprié devra être respecté; les questions du recensement seront approuvées par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 21 de la Loi, et les questions qui ne font pas partie du recensement seront autorisées par le ministre en vertu de l'article 7 et, pour les questions volontaires, également en vertu de l'article 8.

7.2 Recensement fondé sur des registres administratifs existants

L'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants[29] dépend au moins d'un registre de la population et d'un registre des immeubles ou des logements pour produire des caractéristiques de base sur toutes les personnes et les unités de logement à un moment précis. On peut obtenir des caractéristiques plus détaillées en faisant un couplage avec d'autres registres administratifs existants ou sources de données administratives (p. ex., sur la scolarité et l'emploi) ou en réalisant des enquêtes, que ce soit par dénombrement complet ou par échantillon.

Royce (2011, p. 41 à 47) a énuméré et évalué les conditions nécessaires suivantes pour l'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants. Statistique Canada résume cette évaluation initiale et la complète grâce à d'autres renseignements recueillis au moyen de différentes études.

Il doit y avoir un fondement juridique autorisant l'organisme statistique à accéder aux données administratives au niveau des unités et à utiliser des numéros d'identification pour coupler diverses sources de données administratives à des fins statistiques.
Conclusion de Royce : Le cadre législatif est incomplet. L'article 13 de la *Loi sur la statistique* autorise Statistique Canada à accéder aux dossiers conservés dans un ministère ou dans un bureau municipal, par une personne morale, entreprise ou organisation pour l'application de la Loi. Cependant, dans les faits, Statistique Canada négocie l'accès aux données administratives avec chacun des organismes au cas par cas. Dans bien des cas, les autres organismes sont assujettis à des lois qui interdisent ou qui limitent le partage des données sous leur contrôle. Il n'y a pas de mention explicite du couplage d'enregistrements dans la *Loi sur la statistique* en tant que telle. Statistique Canada dispose toutefois d'une *Politique relative au couplage d'enregistrements*.

29. Voir la définition fournie à la section 2.

Lorsque des registres administratifs seraient combinés à un dénombrement complet ou à une collecte de données d'enquête, la *Politique d'information des répondants aux enquêtes* de Statistique Canada exigerait que les répondants soient informés au moment de la collecte de données d'enquête de tout couplage prévu des données tirées de leurs réponses à l'enquête avec d'autres fichiers de données, lorsque le couplage n'est pas à des fins méthodologiques internes.

Évaluation de Statistique Canada :

En dépit de l'existence de l'article 13 de la *Loi sur la statistique*, le cadre législatif n'est peut-être pas assez fort, comme illustré ci-dessous.

Statistique Canada dispose d'une Directive sur le couplage d'enregistrements, qui est entrée en vigueur le 31 août 2011. Dans l'esprit de l'ancienne *Politique relative au couplage d'enregistrements*, son objectif est d'assurer la gestion efficace des activités de couplage d'enregistrements menées à Statistique Canada de telle sorte que les avantages analytiques du couplage d'enregistrements appuient le mandat de Statistique Canada, tout en reconnaissant et en atténuant l'intrusion dans la vie privée que représente cette activité en raison de sa nature.

Statistique Canada a transmis au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) et aux commissaires provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée le rapport de Royce. Le 31 octobre 2011, Statistique Canada a reçu une réponse écrite de la commissaire à la protection de la vie privée du Canada, qui résumait les points de vue du CPVP et ceux des commissaires provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée (Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 2011).

La réponse reconnaissait que l'article 13 de la *Loi sur la statistique* autorise Statistique Canada à accéder aux dossiers conservés dans un ministère, dans un bureau municipal, par une personne morale, entreprise ou organisation. Elle reconnaissait également l'existence de la *Politique relative au couplage d'enregistrements* et de la *Politique d'information des répondants aux enquêtes* de Statistique Canada, comme l'a décrite Royce. La réponse comprenait entre autres les commentaires suivants :

> [*Traduction*]
>
> Nous considérons qu'il faudrait réaliser des travaux supplémentaires pour traiter toutes les questions de protection de la vie privée qui se poseraient si un projet de couplage de données de cette ampleur était mis en place. Des questions telles que la transparence et la capacité des personnes d'accéder aux renseignements à leur sujet et de les corriger doivent être traitées.
>
> Advenant le cas où les dossiers administratifs seraient régulièrement utilisés à des fins statistiques, un avis que les renseignements personnels pourraient être partagés avec Statistique Canada à des fins de dénombrement devrait être émis pendant la collecte initiale des renseignements personnels, c'est-à-dire pendant la collecte à des fins administratives.
>
> Des amendements à la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique déposés récemment prévoient l'habilitation du lieutenant gouverneur en conseil à établir des règlements sur le couplage de données après avoir consulté l'Office of the Information and Privacy Commissioner (OIPC) de la Colombie-Britannique. De plus, toutes les initiatives de couplage de données exigent un avis et la présentation d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée à l'OIPC. Si l'option d'utiliser des dossiers administratifs aux fins du recensement allait de l'avant, le CPVP recommanderait une réglementation officielle semblable des initiatives de couplage de données.

Statistique Canada a également consulté la Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels (DPIPRP) au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

Au chapitre de la notification des personnes, la DPIPRP a fait écho aux commentaires de la commissaire à la protection de la vie privée du Canada et confirmé que dans le cas d'une approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants, il faudrait que les personnes soient avisées que leurs renseignements personnels sont partagés avec Statistique Canada. La DPIPRP a ajouté que l'obligation de notification incomberait au collecteur original, c.-à-d. l'entité tenant à jour le registre administratif.

En ce qui a trait à la correction des renseignements personnels (à l'égard de l'article 11 du *Règlement sur la protection des renseignements personnels* et de la Directive sur les demandes de renseignements personnels et de correction du SCT), une personne peut demander une correction à ses renseignements personnels. Dans le cas du Programme du recensement ou d'un autre programme statistique, ce genre de modification aurait une incidence sur les produits du programme. La DPIPRP a mentionné qu'il ne serait pas nécessaire de corriger l'information à Statistique Canada, parce qu'elle n'est pas utilisée à des fins administratives, mais que l'on considérerait qu'il s'agit d'un refus de corriger des renseignements personnels et que Statistique Canada serait tenu de tenir à jour un dossier sur ces refus.

Le public doit comprendre et approuver l'utilisation des données administratives à des fins statistiques et reconnaître les avantages d'utiliser des données déjà recueillies à des fins administratives au lieu de recueillir les données encore une fois.

Conclusion de Royce :

L'acceptabilité par le public d'un recensement fondé sur des registres administratifs existants est un élément assez mal connu, mais l'on pourrait probablement s'attendre à l'opposition d'au moins certains membres du public.

Une telle opposition est survenue en 2000 à l'égard du Fichier longitudinal sur la main-d'œuvre créé par Développement des ressources humaines Canada. Sur la scène internationale, un exemple de ce genre d'opposition a été observé au Royaume-Uni et a mené à l'abrogation de l'*Identity Cards Act 2006* et à la destruction du National Identity Register[30].

Évaluation de Statistique Canada :

L'acceptabilité publique demeure une quantité inconnue. À la connaissance de Statistique Canada, aucune recherche sur l'opinion publique n'a été effectuée récemment au Canada sur cette question.

Dans sa réponse écrite à Statistique Canada en date du 31 octobre 2011, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada confirmait l'importance de cette question. La réponse comprenait entre autres les commentaires suivants :

30. « ID cards go up in flames in first step to tackle 'database state' », *The Independent* (Londres, Royaume-Uni), 10 février 2011, p. 6.

[*Traduction*]

Le rapport [de Royce] énonce à juste titre qu'une condition nécessaire pour ces méthodologies [utilisant des dossiers administratifs existants] serait la compréhension du public des avantages potentiels de l'utilisation des données déjà recueillies à des fins administratives au lieu de recueillir les données à nouveau. Bien sûr, la compréhension du public des risques, comme le couplage et les pertes de données ou l'atteinte à la protection des données, s'imposerait et exigerait la volonté et la capacité des responsables de communiquer clairement cette information au grand public.

Il doit y avoir un numéro d'identification personnel (NIP) universel qui peut être utilisé pour coupler les données administratives de diverses sources au niveau des unités.

Conclusion de Royce :

Le Canada n'a pas de NIP universel. Le numéro qui s'en rapproche le plus est le numéro d'assurance sociale (NAS), mais il n'est pas universel, et son utilisation est strictement restreinte par la loi et par la Directive sur le numéro d'assurance sociale du SCT.

Évaluation de Statistique Canada :

Il n'y a pas de NIP universel au Canada.

Le NAS présente des problèmes de sous-dénombrement et de surdénombrement. D'une part, il n'est pas universel. D'autre part, il semble faire l'objet d'un grave surdénombrement. Dans son rapport *Le Point* au Parlement de septembre 2002, la vérificatrice générale du Canada a déclaré qu'il y avait 27 247 787 NAS utilisables associés à la population âgée de 20 ans et plus dans le Registre d'assurance sociale, comparativement à 22 228 225 selon le Programme du Recensement de 2001[31].

Dans sa réponse écrite à Statistique Canada du 31 octobre 2011, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada s'est dite fort préoccupée à l'égard de l'adoption d'un NIP. La réponse comprenait entre autres les commentaires suivants :

[*Traduction*]

Nous sommes très inquiets à l'idée d'adopter un NIP universel (et donc obligatoire) ainsi qu'une législation qui permettrait l'utilisation du NIP pour coupler le RCP [Registre central de la population] et d'autres registres administratifs à des fins statistiques.

Notre bureau et d'autres commissaires à la protection de la vie privée sont depuis longtemps opposés à l'utilisation du NAS comme identificateur commun. Un après l'autre, les commissaires à la protection de la vie privée ont fait des mises en garde contre les dangers d'établir un système d'identification universel, qu'il s'agisse d'un NAS modifié ou d'un autre numéro.

A fortiori, nous ne croyons pas que les avantages possibles de la création d'un NIP universel et obligatoire afin de recueillir des renseignements statistiques fiables sur les Canadiens l'emporteraient sur les risques bien réels d'atteinte à la vie privée.

31. Voir http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att_20020901xe04_f_12187.html.

La DPIPRP a ajouté que la création d'un identificateur unique nécessiterait une loi du Parlement et de longues consultations auprès du public canadien. C'est une initiative de grande envergure, qui pourrait soulever des questions liées aux articles 7 (Vie, liberté et sécurité) et 8 (Fouilles, perquisitions et saisies) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, parce que les risques et les préjudices à une personne augmenteraient en cas d'atteinte à la vie privée.

Le pays doit avoir un ensemble de systèmes de registres bien développé qui répond aux besoins administratifs, mais qui contient aussi des données sur les domaines les plus importants pour le système statistique. À tout le moins, il doit y avoir un registre de la population, un registre des entreprises et un registre des immeubles ou des logements. La couverture de ces registres et la qualité des données qu'ils contiennent doivent être suffisamment élevées pour que ces registres aient une utilité statistique.

Conclusion de Royce :

Le Canada n'a pas de registre de la population. Bien qu'il y ait un certain nombre de bases de données administratives, aucune n'est assez complète pour les besoins du Programme du recensement, et il n'y a pas non plus d'identificateurs communs qui permettraient leur couplage pour créer une base de données plus complète.

Statistique Canada dispose d'un Registre des adresses, qui est utilisé pour l'envoi par la poste des questionnaires du recensement, mais qui n'est pas vraiment un registre des immeubles ou des logements.

Statistique Canada a un Registre des entreprises, qui est généralement de haute qualité. Ce registre a été conçu au départ pour réaliser des enquêtes auprès des entreprises.

Évaluation de Statistique Canada :

Registre de la population

Le Canada n'a pas de registre de la population. Le CPVP et les commissaires à la protection de la vie privée des provinces et des territoires n'appuient pas la création d'un registre de la population.

Dans sa réponse écrite du 31 octobre 2011 à Statistique Canada, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada a formulé entre autres les commentaires suivants :

> [*Traduction*]
>
> La création d'un RCP [Registre central de la population] soulève la possibilité bien réelle que l'État créera d'énormes bases de données renfermant de l'information sur tous les Canadiens ou y aura accès. Les renseignements de ces bases de données décriront en détail certains des aspects les plus personnels de la vie des Canadiens, sans leur connaissance ou leur consentement. Rien de moins qu'un dossier unique des citoyens serait créé.
>
> Le Rapport [de Royce] indique également que la création d'un éventuel RCP ne serait pas rentable en comparaison du programme existant du Recensement et de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011. Il faudrait que le RCP offre des économies ou des avantages supplémentaires compensatoires au gouvernement, comme l'amélioration de la sécurité, des mécanismes de prévention des fraudes et des économies administratives.

Ces composantes qui offrent une « valeur ajoutée » au RCP ne font qu'amplifier nos inquiétudes, puisqu'il faut mettre en place un système national d'identification complexe, comportant de vastes bases de données interreliées, des protocoles complexes de partage d'information et une grande quantité de politiques et de procédures pour s'occuper de la gestion des systèmes et surmonter les difficultés liées à la protection des renseignements personnels et à la sécurité.

En outre, les Canadiens risquent de perdre le contrôle de leurs renseignements personnels : le contrôle sur l'information que détiennent les autres à notre sujet, le contrôle sur la façon dont ils utilisent cette information, le contrôle sur notre capacité d'influencer les événements et les décisions qui ont une incidence sur nos vies. Le risque de collecte excessive, à de nouvelles fins toujours plus nombreuses, à des fins malveillantes et à des fins de piratage est effectivement très réel.

Bref, la création d'un RCP n'est pas une option que nous pouvons appuyer.

Registre des logements

Statistique Canada a un Registre des adresses (RA). McClean et Charland (2011) ont effectué une évaluation préliminaire de l'état du RA comme registre national des logements.

Au départ, le RA avait été créé comme base d'adresses municipales pour servir d'outil d'amélioration de la couverture pour le Programme du recensement. Il a été utilisé comme tel dans les cycles de 1991, 1996 et 2001. Il est ensuite devenu une source d'adresses postales pour les cycles de 2006 et de 2011. Le pourcentage de logements privés auxquels les questionnaires (et les lettres en 2011) ont été postés est passé de 66 % en 2006 à 79,5 % en 2011.

Il faudrait surmonter des difficultés pour transformer le RA en véritable registre national des logements. Les logements privés comportant des adresses municipales (ce qui permet l'identification unique sur le terrain et le codage direct en fonction de la Base nationale de données géographiques) représentent environ 96 % de tous les logements privés au Canada, mais il existe d'importantes variations entre les provinces et territoires. Par exemple, à Terre-Neuve-et-Labrador, le taux se situe à 64 %, et en Saskatchewan, à 79 %.

La Société canadienne des postes utilise également des adresses postales (autres que les cases postales) qui sont parfois différentes des adresses municipales. Cela accroît la difficulté de repérer avec précision les nouvelles adresses et peut donner lieu à un surdénombrement lors de la mise à jour du RA au moyen de sources administratives entre les programmes de recensement. Les sources administratives ont tendance à renfermer des adresses postales, et il n'y a pas de fichier qui relie les adresses municipales aux adresses postales.

L'adoption d'un système d'adresses municipales normalisé à l'étendue du Canada, la numérotation de tous les appartements, l'amélioration de l'identification des logements collectifs et la mise en œuvre d'un processus pour être mieux informé des nouveaux logements et des logements démolis sont des modifications qui permettront la transition vers un vrai registre national des logements.

Il doit y avoir des mesures incitatives, comme une exigence légale, pour que la population s'inscrive et informe les responsables des registres d'un changement d'adresse. Il doit également y avoir une façon fiable d'associer les unités incluses dans les registres (p. ex., personnes, entreprises, logements) à un niveau géographique détaillé (géocodage) afin de produire des détails sur les petites régions.

Conclusion de Royce :

Le Canada n'a pas de registre de la population et d'exigence légale universelle pour inciter les résidents canadiens à enregistrer leurs changements d'adresse auprès du gouvernement. Après chaque Programme du recensement, toutes les adresses du RA sont géocodées au plus petit niveau géographique.

Évaluation de Statistique Canada :

Le Canada n'a pas de registre de la population et d'exigence légale universelle pour inciter les résidents canadiens à enregistrer leurs changements d'adresse auprès du gouvernement.

Le géocodage des côtés d'îlot[32] est possible avec le RA. Il permet d'associer un logement aux hiérarchies géographiques statistiques et administratives de la Base nationale de données géographiques. Le géocodage des côtés d'îlot est facile quand il s'agit d'adresses municipales. Les autres adresses dépendent du codage d'îlots du Programme du recensement tous les cinq ans ou d'une activité de vérification ciblée sur le terrain, appelée listage, entre les cycles du Programme du recensement.

Les dates des changements ou des événements (p. ex., changement d'adresse, changement d'employeur, naissance et décès) doivent être consignées de façon fiable dans un court délai suivant l'événement.

Conclusion de Royce :

Les enregistrements des naissances et des décès des personnes sont généralement fiables et sont fournis à Statistique Canada. Les dossiers de l'immigration sont complets, mais certains des renseignements connexes (p. ex., l'adresse au Canada, la date d'arrivée) peuvent être imprécis. Les personnes qui quittent le pays ne sont pas tenues légalement de déclarer leur départ, et il n'y a pas non plus d'exigence de déclarer la migration interne.

32. Généralement parlant, un côté d'îlot se définit comme un côté de rue délimité par deux autres rues. Il peut être délimité dans certains cas par une caractéristique physique, comme une rivière ou une voie ferrée, ou par une limite municipale.

Évaluation de Statistique Canada :

Comme Royce l'a mentionné, les déplacements de base de la population (naissances, décès, migration internationale et migration interne) ne sont pas tous bien enregistrés.

Les enregistrements des naissances et des décès des personnes (croissance naturelle) sont très fiables. Le processus s'améliore, puisque le Système national d'acheminement (SNA) a commencé à accélérer le transfert de renseignements essentiels sur les naissances et les décès des provinces et territoires à Statistique Canada. À l'heure actuelle, sept provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Ontario et Québec[33]) ont adopté le SNA. Terre-Neuve-et-Labrador, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick devraient se joindre en 2012, les territoires demeurant les seuls à ne pas s'être engagés encore à un calendrier. Pour les petites régions, le géocodage des naissances et des décès n'est peut-être pas exact, parce que l'information est attribuée à l'endroit où l'événement est survenu, et non pas au lieu de résidence des parents ou de la personne décédée.

Les composantes de la migration internationale ne sont pas toutes enregistrées avec exactitude. La base de données de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) sur les résidents permanents (immigrants admis) est bonne mais les adresses manquent d'exactitude, et elle ne contient que les enregistrements des immigrants admis depuis 1980. La base de données de CIC sur les résidents non permanents (RNP) comporte d'autres problèmes. L'émigration n'est pas prise en compte.

Pour ce qui est de la migration interne, il n'y a pas de processus pour enregistrer officiellement les changements d'adresse. Les changements d'adresse seront enregistrés dans certains programmes administratifs, comme les programmes d'imposition et de prestations et les permis de conduire, mais il n'y a pas de guichet unique et universel pour enregistrer les changements d'adresse au Canada.

Sommaire

Le Canada ne répond pas aux conditions nécessaires pour réaliser un recensement fondé sur des registres administratifs existants. Deux registres clés pour cette approche, soit les registres de la population et des logements, n'existent pas au Canada. La commissaire à la protection de la vie privée du Canada et les commissaires provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont indiqué clairement qu'ils n'appuieront pas la création d'un registre de la population au Canada. Pour devenir un vrai registre national des logements, il faudrait que le Registre des adresses de Statistique Canada relève des défis qui nécessiteraient des discussions et des mesures éventuelles à l'extérieur de Statistique Canada.

Le Canada n'a pas non plus de numéro d'identification personnel universel qui faciliterait le couplage de différentes sources administratives. La commissaire à la protection de la vie privée du Canada et les commissaires provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont exprimé de vives préoccupations quant à l'adoption d'un NIP, qui représente un risque réel d'atteinte à la vie privée, et ont confirmé encore une fois leur position de longue date contre l'utilisation du NAS comme identificateur commun. La Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels du SCT a ajouté que la création d'un identificateur unique nécessiterait l'adoption d'une loi du Parlement et

33. Pour le Québec, Statistique Canada continue de recevoir un fichier trimestriel des enregistrements individuels plutôt que par l'entremise du SNA.

constituerait une initiative de grande envergure, parce qu'elle pourrait soulever des questions liées à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Enfin, toute forme d'approche de recensement qui nécessiterait un couplage massif de sources administratives, même sans l'existence d'un registre de la population et d'un NIP, ferait l'objet d'un examen rigoureux de la protection des renseignements personnels. Les questions telles que la transparence et la capacité des personnes de corriger leurs propres renseignements et d'y accéder devraient faire l'objet d'un examen attentif du CPVP et de la DPIPRP. Le CPVP recommanderait probablement une réglementation plus formelle pour encadrer ce genre d'initiative de couplage de données.

7.3 Recensement employant une mesure continue

L'approche du recensement employant une mesure continue consiste à recueillir des caractéristiques auprès des personnes et des unités de logement, où une partie ou la totalité de la collecte est effectuée en continu. Elle implique une forme d'échantillon rotatif. Les modes de collecte peuvent varier, comme les interviews sur place (approche par intervieweur) et par téléphone (assistées par ordinateur ou non) ainsi que l'envoi par la poste. Certaines données pourraient être remplacées par des données administratives pour alléger le fardeau du répondant ou améliorer la qualité.

Les États-Unis et la France sont les deux pays dignes de mention qui ont adopté cette approche. Les États-Unis continuent d'effectuer leur recensement décennal traditionnel pour recueillir les caractéristiques de base de la population et des unités de logement. Les caractéristiques plus détaillées sont recueillies en continu au moyen de l'American Community Survey (ACS) [U.S. Census Bureau, 2009]. Cette enquête comporte un échantillon de plus de 250 000 ménages chaque mois. Les données de l'ACS doivent être regroupées sur des périodes d'un an, de trois ans et de cinq ans afin de produire des estimations pour différents niveaux géographiques.

La France n'a pas conservé de recensement traditionnel et effectue ce que l'on appelle un recensement en continu (Godinot, 2005). Pour les communes (municipalités) comptant moins de 10 000 résidents, un recensement complet est réalisé tous les cinq ans par rotation. Pour les communes ayant une population de 10 000 personnes ou plus, un échantillon de 8 % des adresses est sondé chaque année, ce qui donne un total de 40 % des adresses sondées sur cinq ans. Les données sont regroupées sur cinq ans pour toutes les régions géographiques. La « population légale » pour chaque région géographique est établie chaque année, avec une date de référence au 1er janvier de l'année milieu de la plus récente période de cinq ans. Par exemple, la première série d'estimations basées sur la collecte de 2004 à 2008 avait une date de référence du 1er janvier 2006.

Royce (2011, p. 47 à 52) a énuméré et évalué les conditions nécessaires suivantes pour l'approche du recensement employant une mesure continue. Statistique Canada résume cette évaluation initiale et la complète grâce à d'autres renseignements qui ont été recueillis dans le cadre de différentes études.

Il nécessite généralement un programme pluriannuel de planification exhaustive, d'élaboration et de mise à l'essai en vue de la mise en œuvre.

Conclusion de Royce :

Les États-Unis ont mis 18 ans (de 1993 à 2010 inclusivement) pour passer de l'étape de la proposition de recherche à la première publication des estimations sur cinq ans. L'élaboration du recensement en continu en France a pris 12 ans (de 1997 à 2008 inclusivement), de l'étape de la proposition initiale à la première production complète des résultats.

Pour produire des données du Programme du recensement relatives à de petites régions dans le même délai qu'un Programme du Recensement de 2016 traditionnel, il faudrait qu'une enquête-échantillon continue commence la collecte des données à grande échelle au début de 2012, afin d'accumuler un échantillon suffisant d'ici 2016.

À ce stade-ci, aucune élaboration ni mise à l'essai d'une enquête continue n'ont été effectuées pour remplacer la totalité ou une partie du Programme du recensement, et Statistique Canada ne semble pas avoir fait non plus d'évaluation de la quantité de ressources nécessaires pour ce faire.

Évaluation de Statistique Canada :

Pour diffuser des estimations pour de petites régions basées sur cinq ans de données, où le point milieu est 2016, il faudrait que la collecte des données se déroule de 2014 à 2018. Autrement dit, les premières estimations pour de petites régions seraient publiées deux ans (2019) après les résultats d'un Programme du Recensement de 2016 traditionnel (2017), ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences sur les utilisations et les utilisateurs; ces conséquences devraient faire l'objet d'un examen rigoureux.

Pour commencer à diffuser des estimations pour de petites régions en 2017 comme le ferait un Programme du Recensement de 2016 traditionnel, il faudrait qu'une enquête continue cumule des données de 2012 à 2016. Le milieu de la période de référence serait 2014. Il pourrait y avoir des conséquences législatives, puisque la législation du Canada exige que les recensements soient réalisés au cours des années se terminant par « 1 » et par « 6 » (voir section 5.2.1).

Statistique Canada n'a pas le financement nécessaire pour commencer la planification et la conception d'une forme de mesure continue, qui pourrait commencer uniquement une fois que les ressources humaines et financières sont disponibles pour le faire. Les ressources actuellement affectées au Programme du recensement sont allouées au cycle de 2011. Par conséquent, ainsi que compte tenu de l'expérience aux États-Unis et en France, l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche fondée sur une mesure continue ne respecteraient pas la date de 2017 ou de 2019 pour le début de la diffusion de données pour de petites régions.

Il nécessite l'acceptation des intervenants du recensement et des responsables de l'élaboration des politiques de passer d'un aperçu instantané aux 5 ou 10 ans à une approche pluriannuelle mise à jour chaque année.

Conclusion de Royce :

Il ne semble pas y avoir eu de vastes consultations auprès des intervenants au Canada au sujet d'une approche de mesure continue pour recueillir les données du Programme du recensement. Les États-Unis et la France ont constaté qu'une bonne part de soutien aux utilisateurs s'impose pour interpréter les données.

Évaluation de Statistique Canada :

Les discussions qui ont eu lieu avec le U.S. Census Bureau et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en France ont confirmé l'importance de la consultation auprès des utilisateurs et du soutien aux utilisateurs une fois que les estimations commencent à être publiées.

L'INSEE a confirmé à Statistique Canada qu'il a tenu des discussions pluriannuelles avec différents intervenants avant de mettre en œuvre le recensement en continu (Howatson-Leo et Trépanier, 2011). À la fin des années 1990, l'idée d'un recensement en continu faisait l'objet de discussions dans les forums scientifiques. Un examen législatif a été réalisé et a mené à l'adoption en 2002 de la *Loi relative à la démocratie de proximité*, qui a ouvert la voie vers le recensement en continu. Un comité consultatif a été mis sur pied pour fournir des conseils techniques sur la méthodologie à l'INSEE. Diverses consultations ont eu lieu, y compris la participation du Conseil national de l'information statistique (CNIS). Des efforts considérables ont été déployés pour expliquer la nouvelle méthode, pour obtenir des conseils et pour gérer efficacement le changement.

Statistique Canada n'a pas tenu de vastes consultations à ce sujet, mais une question a été posée à ce chapitre pendant la discussion de l'été et de l'automne 2011 (voir section 6.1). On a demandé aux utilisateurs « dans quelle mesure est-il important que les données représentent une estimation ponctuelle, c.-à-d. qui réfère à un point dans le temps? Une alternative est une estimation en continu ». Une définition du concept d'estimation en continu a été fournie. En général, parmi les utilisations classées comme ayant une exigence d'information du Programme du recensement, la majorité (61 %) de celles-ci était considérée comme ayant un besoin essentiel ou marqué d'avoir une estimation ponctuelle. L'analyse de cette question est limitée, compte tenu de l'information limitée qui a pu être fournie aux utilisateurs sur la nature d'une estimation en continu, ce qui fait que ce résultat devrait être interprété avec prudence. Il indique toutefois qu'il faudrait obtenir de l'information supplémentaire et poursuivre les consultations pour que les utilisateurs en viennent à considérer ce changement comme acceptable.

Une infrastructure géographique (liste des adresses ou cartes) est requise, mais contrairement au recensement traditionnel, l'infrastructure doit être mise à jour continuellement plutôt qu'une seule fois juste avant le recensement.

Conclusion de Royce :

Statistique Canada a un Registre des adresses (comme mentionné à la section 7.1), ainsi qu'une base aréolaire pour l'Enquête sur la population active actuelle.

La mise à jour continuelle du RA est un objectif à long terme, et d'importants progrès ont été réalisés au cours des dernières années pour mettre au point et utiliser des sources administratives et des activités de vérification ciblée sur le terrain, en vue d'appuyer le programme continu des enquêtes auprès des ménages, ainsi que le Programme du recensement. Toutefois, les résultats du Programme du recensement en tant que tel demeurent une importante source de mises à jour du RA.

Par ailleurs, des méthodes d'échantillonnage aréolaire semblables à celles utilisées actuellement dans l'Enquête sur la population active pourraient être utilisées. Cependant, cette approche donnerait lieu à un échantillon moins efficace.

Évaluation de Statistique Canada :

Statistique Canada est au beau milieu de son Projet sur la stratégie des enquêtes-ménages (SEM). L'un des objectifs du projet consiste à utiliser le RA non seulement pour le Programme du recensement, mais aussi comme base de sondage pour d'autres enquêtes sociales et enquêtes auprès des ménages. Nombre d'améliorations ont été apportées et continuent d'être apportées au RA. Depuis le Programme du Recensement de 2006, le RA est mis à jour tous les trimestres à l'aide d'un nombre grandissant de sources administratives et d'activités de vérification ciblée sur le terrain, appelées listage. Par conséquent, le taux de couverture pour le RA est très bon dans les centres de population. Le Programme du Recensement de 2011 en a tiré parti en envoyant par la poste des lettres ou des questionnaires à 79,5 % des logements privés.

Les enquêtes peuvent utiliser ces composantes du RA comme base liste. Cependant, certaines parties du pays ne sont pas aussi bien couvertes par le RA, et une base aréolaire s'impose encore pour compléter le RA. Une partie de la SEM concerne l'élaboration d'une stratégie d'échantillonnage généralisée et d'un système pour les enquêtes auprès des ménages qui répondront aux forces grandissantes du RA, tout en compensant ses points faibles restants. La stratégie est en cours d'élaboration au moment même où d'importantes enquêtes, comme l'Enquête sur la population active et l'Enquête sociale générale, sont en cours de refonte. L'objectif est de répondre aux besoins de la plupart des enquêtes auprès des ménages.

L'infrastructure en cours d'élaboration dans le contexte du Projet sur la SEM pourrait être prête d'ici à l'exercice 2015-2016. Si une forme quelconque d'enquête continue était envisagée pour le Programme du recensement, il faudrait examiner les façons de l'intégrer à l'infrastructure du Projet sur la SEM. Compte tenu du calendrier actuel de la SEM et des efforts supplémentaires de planification, d'élaboration et d'essais associés à l'intégration d'une nouvelle enquête continue, cela ne pourrait se dérouler à temps pour le cycle de 2016 du Programme du recensement.

Il faut plusieurs années de collecte des données avant que les premières données sur les petites régions puissent être diffusées.

Conclusion de Royce :

Comme mentionné plus haut, l'utilisation d'une enquête continue pour produire des données relatives aux petites régions dans un délai équivalant à celui lié à un Programme du Recensement de 2016 traditionnel nécessiterait que l'enquête en continu commence à recueillir des données d'ici 2012. Une telle date de début est impossible et, à ce jour, Statistique Canada ne semble pas avoir évalué officiellement ce qui pourrait constituer une date de début faisable.

Évaluation de Statistique Canada :

Comme susmentionné, Statistique Canada n'a pas encore entamé un processus complet de planification, d'élaboration et de mise à l'essai d'une quelconque forme de mesure continue.

Pour diffuser des estimations sur cinq années de données, où le point milieu est 2016, il faudrait que la collecte des données se déroule de 2014 à 2018. Les données seraient diffusées à partir de 2019 seulement, deux ans plus tard que dans le cas de l'approche du recensement traditionnel.

Il nécessite un financement annuel important, au lieu d'un financement concentré sur la période d'un an ou deux autour de l'année du recensement.

Conclusion de Royce :

Le modèle actuel de financement du Programme du recensement au Canada est basé sur un financement supplémentaire et atteint un sommet l'année de la collecte. Le financement relève du gouvernement fédéral et pourrait être alloué différemment, mais pour l'instant, aucun financement ne semble avoir été alloué pour l'élaboration d'une approche de mesure continue.

Évaluation de Statistique Canada :

Statistique Canada dispose actuellement de ressources pour le cycle du Programme du Recensement de 2011. Ce financement prendra fin à l'exercice 2014-2015. Le financement actuel n'offre pas la marge de manœuvre nécessaire pour commencer la planification, la consultation et l'élaboration d'une forme quelconque d'enquête fondée sur une mesure continue comme substitut partiel ou total du Programme du Recensement de 2016.

Normalement, la première discussion sur le financement du cycle de 2016 aurait lieu en 2012 et entraînerait du financement pour l'élaboration pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015. La deuxième discussion aurait lieu en 2014 et permettrait d'obtenir des fonds pour les exercices 2015-2016 à 2019-2020.

Il est très difficile d'estimer combien coûterait un recensement employant une mesure continue, mais une fois mis en œuvre, il est peu probable qu'il coûte moins cher que l'approche actuelle du Programme du recensement.

Comme susmentionné, les États-Unis et la France ont mis respectivement 18 ans et 12 ans pour passer de l'étape de la proposition de recherche à la première publication des estimations basées sur cinq ans, dont 5 de ces années étaient pour la collecte des données. Si l'on se base sur l'expérience des États-Unis et de la France, la planification, l'élaboration et la mise à l'essai devraient prendre environ de 5 à 10 ans au Canada. Du financement supplémentaire serait nécessaire, parce qu'il faudrait que Statistique Canada procède en parallèle avec le Programme du recensement traditionnel afin de répondre aux exigences constitutionnelles et législatives décrites à la section 5.2.1.

Après la mise en place, il y aurait des coûts permanents associés à l'enquête. En France, ces coûts s'établissent à 54 millions d'euros par année, ou 270 millions d'euros sur cinq ans, ce qui représente environ 400 millions de dollars canadiens. Cependant, bien que la France recense toutes ses petites communes tous les cinq ans, elle ne sonde que 40 % de la population dans ses grandes communes, même pour établir les chiffres de population. La population de la France est deux fois plus grande que celle du Canada, mais le territoire est environ 20 fois plus petit. Le territoire plus épars du Canada aura une incidence sur les activités de collecte et les coûts.

Parce qu'il est plus complexe, tant du point de vue de ses opérations que de ses données obtenues, il exige du personnel professionnel hautement qualifié pour le tenir à jour, ainsi que des utilisateurs qui sont capables d'interpréter les données.

Conclusion de Royce :

En principe, Statistique Canada a la capacité professionnelle d'entreprendre l'élaboration d'une enquête-échantillon continue à grande échelle. Cependant, cette capacité est principalement allouée au cycle du Programme du Recensement de 2011. Dans les conditions actuelles, il est peu probable que ces employés puissent commencer les travaux d'élaboration d'une approche d'enquête-échantillon continue avant 2012 ou 2013, une fois que les travaux du cycle de 2011 seront terminés.

Évaluation de Statistique Canada :

Identique à ce qui est mentionné ci-dessus. Les ressources ne seraient pas disponibles avant 2012 pour commencer les travaux sur une méthodologie différente.

Sommaire

Le Canada ne répond pas aux conditions nécessaires pour la réalisation d'un recensement employant une mesure continue en 2016. La France et les États-Unis ont confirmé à Statistique Canada l'importance des discussions préalables et poussées avec les intervenants du recensement et les responsables de l'élaboration des politiques. Les résultats de la discussion qui s'est déroulée à l'été et à l'automne 2011 sont très provisoires et limités, mais ils indiquent que les utilisateurs ne sont pas prêts pour l'instant à abandonner les estimations ponctuelles.

Une enquête continue à grande échelle pour remplacer en tout ou en partie le Programme du recensement traditionnel exigerait une quantité importante de ressources dès le départ pour permettre une planification, une élaboration et une mise à l'essai adéquates avant sa mise en œuvre proprement dite. Ces ressources s'ajouteraient au financement nécessaire entre-temps pour réaliser un Programme du recensement traditionnel.

7.4 Conclusions

Statistique Canada a examiné trois approches méthodologiques pour le Programme du Recensement de 2016.

Le Canada ne répond pas aux conditions nécessaires pour réaliser un recensement fondé sur des registres administratifs existants. L'existence d'un registre de la population et d'un numéro d'identification personnel pour identifier chaque personne est essentielle à cette approche. Ni un registre de la population, ni un numéro d'identification personnel n'existent au Canada, et il est peu probable qu'ils voient le jour à court ou à moyen terme. La commissaire à la protection de la vie privée du Canada et les commissaires provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont clairement exprimé leurs vives inquiétudes au sujet de la création d'un registre de la population et d'un numéro d'identification personnel au Canada.

Le Canada ne répond pas aux conditions nécessaires pour effectuer un recensement employant une mesure continue. À l'heure actuelle, les utilisateurs des données du Programme du recensement tiennent aux estimations ponctuelles qu'ils ont maintenant, et il faudrait réaliser une vaste consultation auprès d'eux pour expliquer l'approche et pour déterminer si l'information obtenue répondrait à leurs besoins. En plus du financement actuel du Programme du recensement, d'autres ressources seraient nécessaires pour permettre une planification, une élaboration et une mise à l'essai minutieuses avant la mise en œuvre.

La seule approche viable pour 2016 est celle du Programme du recensement traditionnel.

8. Cadre de détermination du contenu pour 2016

De vastes consultations auprès des utilisateurs ont toujours été une activité clé effectuée au début de chaque cycle du Programme du recensement, s'amorçant habituellement quatre ans avant le Jour du recensement. Par conséquent, le contenu du Programme du recensement a évolué en fonction des changements survenus dans la société canadienne ainsi que des besoins et des priorités connexes du gouvernement en matière de données. Pour chaque série de planification du Programme du recensement, on équilibre les exigences qui opposent l'intégrité de la série chronologique aux priorités changeantes et aux besoins émergents afin de déterminer les modifications à apporter au(x) questionnaire(s). Les décisions relatives au contenu doivent également tenir compte des questions beaucoup plus larges du fardeau du répondant, de la protection de la vie privée, de la qualité et des coûts. Les organismes statistiques sont tenus de démontrer aux utilisateurs des données, aux décideurs et au public qu'ils le font.

Un objectif des discussions entreprises à l'été et à l'automne 2011 (voir section 6.1) était de déterminer si l'on pourrait dégager des critères qui permettraient de faire la distinction des sujets dans les utilisations du Programme du recensement et si ces critères pourraient être utilisés pour bâtir un cadre de détermination du contenu. Un outil Web a été utilisé pour structurer la rétroaction, au moyen des sept dimensions décrites à l'étape 1 au tableau 6.

Une analyse plus rigoureuse de cette rétroaction structurée a révélé qu'il serait possible d'établir la priorité relative des différents sujets au moyen des renseignements recueillis en utilisant un questionnaire de ce type lors d'une consultation. Cette analyse ainsi qu'un examen des pratiques internationales ont fourni la quantité et la qualité d'information nécessaire pour élaborer un cadre plus structuré et transparent en vue de déterminer le contenu à l'avenir. En élaborant ce cadre de détermination du contenu, et au moment où Statistique Canada en est venu à la conclusion que la seule approche réalisable pour 2016 était une forme de recensement traditionnel (voir section 7), on a pu établir ce que pourraient être les caractéristiques de conception de haut niveau du prochain Programme du recensement.

Le cadre proposé pour le Programme du Recensement de 2016 et des recensements subséquents s'appuie sur l'expérience des programmes du recensement canadien précédents (Statistique Canada, 2008b, p. 9), les principes de recensement des Nations Unies (ONU) [Nations Unies, 2008] et les approches mises au point dans d'autres pays, en particulier au Royaume-Uni (Office for National Statistics, 2006). Il tient compte des opinions sur les critères du contenu du Recensement de 2016 qui figurent dans le document du Conseil national de la statistique intitulé *À la recherche de solutions*[34]. L'idée est d'avoir un processus qui est transparent pour les utilisateurs de données et toute la population canadienne, et qui tient compte du contexte canadien.

34. Le Conseil national de la statistique (2010) a diffusé un communiqué de presse le 26 juillet 2010 accompagné d'une déclaration intitulée *À la recherche de solutions*, qui recommandait que les questions du recensement soient examinées selon cinq critères avant d'être incluses dans le recensement.

Le chapitre VI des Nations Unies (2008) énonce que les sujets qui seront retenus devraient tenir dûment compte des considérations suivantes :

- les besoins des différents types d'utilisateurs de données dans le pays
- la nécessité d'atteindre le plus haut degré possible de comparabilité sur le plan international, aussi bien entre les différentes régions du monde qu'entre les divers pays
- la possibilité pour le public de fournir des renseignements suffisants sur les sujets retenus, et sa bonne grâce à le faire
- l'ensemble des ressources nationales disponibles pour effectuer le recensement.

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU, 2006, p. 13 et 14), dont fait partie le Canada, suggère les critères suivants :

- La caractéristique correspond à un besoin important et clairement défini des utilisateurs.
- Le recensement est le seul moyen de réunir des données correspondant à la caractéristique.
- Il faut réunir des données correspondant à la caractéristique pour de petits groupes de population ou de petites zones géographiques.
- La caractéristique qui revêt une importance majeure au niveau national est pertinente au niveau local.
- Les données correspondant à la caractéristique seront normalement combinées avec d'autres caractéristiques du recensement pour des analyses à plusieurs variables.
- Le contenu du questionnaire ne diffère pas considérablement de ce qu'il était pour les recensements précédents et, le cas échéant, une caractéristique nouvelle ou modifiée peut encore permettre des comparaisons avec les recensements précédents.

De plus, la CEE-ONU précise dans quelles circonstances une caractéristique **ne** doit **pas** figurer dans un recensement :

- Elle donne lieu à des questions délicates ou potentiellement indiscrètes, ou exige de longues explications ou instructions pour que la réponse soit exacte.
- Elle impose aux recensés un travail excessif ou concerne des renseignements qui ne sont pas faciles à obtenir ou dont les personnes interrogées ne se souviendront vraisemblablement pas avec exactitude.
- Elle nécessite des questions sur des opinions ou des comportements.
- Elle risque de présenter de gros problèmes de codage ou un traitement de grande ampleur, ou encore d'augmenter considérablement le coût global du recensement.

Le cadre proposé de détermination du contenu est un processus à trois étapes. Il est itératif, ce qui signifie que chaque étape n'est pas effectuée de façon isolée des deux autres étapes, et qu'il est possible qu'elle doive être répétée, du moins partiellement, au fur et à mesure que des renseignements aux autres étapes sont recueillis. Il commence par la consultation d'intervenants externes sur leurs utilisations des données et les besoins d'information qui s'y rattachent, y compris les exigences liées à la pertinence (sujets/variables et fréquence) et à la qualité (exactitude, intelligibilité, cohérence).

La deuxième étape est l'évaluation du contexte canadien, qui englobe le fardeau du répondant et les préoccupations sociétales relatives à la protection de la vie privée. Selon les questions soulevées à cette étape, il pourrait s'avérer nécessaire de retourner à la première étape pour voir comment ces préoccupations pourraient être réglées compte tenu des besoins d'information. À cette étape et aussi à la suivante, l'équilibre entre les sujets, c.-à-d. le nombre de questions sur un sujet donné comparativement à d'autres sujets et dans le contexte du fardeau total du répondant, commence à être examiné.

La troisième et dernière étape est l'évaluation des exigences relatives au contenu du Programme du recensement dans le contexte des considérations de Statistique Canada. Il s'agit des coûts, des facteurs opérationnels, des mesures de protection contre la perte de qualité des données du Programme du recensement et des mesures de protection contre la perte d'efficacité ou de qualité dans d'autres programmes de Statistique Canada. Une consultation auprès des intervenants internes de Statistique Canada est nécessaire. Encore une fois, il pourrait s'avérer nécessaire de retourner aux deux premières étapes pour voir comment les préoccupations soulevées pourraient être réglées compte tenu des besoins d'information.

Le tableau qui suit résume les dimensions considérées à chaque étape du processus. Des détails sur chaque étape suivent.

Tableau 6 Étapes du cadre de détermination du contenu et leurs dimensions

Étapes	Dimensions	
Étape 1 : **Besoins d'information du Programme du recensement** (exigences des utilisateurs à l'égard de la pertinence et de la qualité)	• degré d'importance du besoin de l'utilisateur • taille de la population d'intérêt • adéquation des sources de rechange • analyse multivariée • comparabilité à l'étendue du Canada • continuité au fil du temps • fréquence des produits	
Étape 2 : **Contexte canadien**	• fardeau du répondant • préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée	Équilibre entre les sujets
Étape 3 : **Considérations de Statistique Canada**	• coûts • facteurs opérationnels • mesures de protection contre la perte de qualité des données du Programme du recensement • mesures de protection contre la perte d'efficacité ou de qualité dans d'autres programmes de Statistique Canada	

8.1 Étape 1 – Besoins d'information du Programme du recensement : établir les exigences relatives à la pertinence et à la qualité par l'entremise d'une consultation sur les utilisations

La première étape de la planification de n'importe quel Programme du recensement a toujours été de consulter les utilisateurs au sujet de leurs besoins d'information. Le processus de consultation proposé pour le cycle de 2016 et les cycles subséquents s'appuie sur les processus de consultation précédents du Programme du recensement (Statistique Canada, 2008b, p. 9), mais se dote d'un cadre afin qu'il soit plus structuré. Il intègre les recommandations du Conseil national de la statistique (2010) ainsi que la transparence et la structure de l'approche de l'Office for National Statistics au Royaume-Uni pour son Recensement de 2011 (Office for National Statistics, 2006).

Le rôle des utilisateurs consistera à décrire, à Statistique Canada, leurs besoins en données du Programme du recensement en fonction des sept dimensions de l'étape 1 du tableau 6. Les exigences seront ensuite évaluées et chaque sujet et chaque question sera classé par ordre de priorité. On déterminera en particulier si le Programme du recensement est l'outil approprié pour chaque sujet et chaque question.

Premièrement, chaque sujet et chaque question sera classé, puis ordonné de la plus haute à la plus basse priorité, et ce, pour chacune des sept dimensions mentionnées précédemment à l'étape 1.

En ce qui concerne le **degré d'importance du besoin de l'utilisateur**, 10 différents niveaux de priorité ont été établis, comme indiqué au tableau 7. En général, les utilisations de nature légale et réglementaire, parce qu'elles sont assujetties à la loi, seront les plus prioritaires. Les utilisations liées à l'affectation des ressources et à la prestation de services seront également hautement prioritaires en raison de l'incidence directe sur les dépenses publiques et les décisions financières. La planification, l'élaboration, la surveillance, l'évaluation et les rapports de rendement en lien avec les programmes ou les politiques seront moyennement prioritaires, parce qu'ils servent de mesures pour l'imputabilité et renseignent les Canadiens au sujet de l'efficacité et de l'efficience des programmes du gouvernement. Les autres utilisations, comme la recherche, seront moins prioritaires. Les besoins en matière d'information qui répondent à un objectif dont la portée est nationale auront la plus haute priorité. Étant donné le rôle national du gouvernement fédéral, on attribuera une plus haute priorité aux utilisations de ce dernier qu'aux utilisations d'autres gouvernements ou entités non gouvernementales.

Par conséquent, la plus haute priorité sera attribuée aux utilisations du gouvernement fédéral pour lesquelles il y a une exigence légale ou réglementaire explicite ou implicite. Par explicite, on entend que la loi ou le règlement mentionne expressément le recensement, tandis que par implicite, on entend que le Programme du recensement, c.-à-d. le recensement et/ou l'ENM, est la source d'information traditionnelle, même s'il n'est pas mentionné explicitement dans la loi ou le règlement. Cette approche tient compte d'une des recommandations formulées par le Conseil national de la statistique et dont il a été question précédemment.

Tableau 7 Classement de la dimension « degré d'importance du besoin de l'utilisateur »

Classement	Utilisation	Utilisateur
1	Légale ou réglementaire : explicite ou implicite	Gouvernement fédéral
2	Légale ou réglementaire : explicite ou implicite	Autre gouvernement
3	Affectation des ressources pour les programmes et les politiques	Gouvernement fédéral
4	Prestation de services pour les programmes	Gouvernement fédéral
5	Affectation des ressources pour les programmes et les politiques	Autre gouvernement
6	Prestation de services pour les programmes	Autre gouvernement
7	Planification, élaboration, surveillance, évaluation et rapports de rendement en lien avec les programmes ou les politiques	Gouvernement fédéral
8	Planification, élaboration, surveillance, évaluation et rapports de rendement en lien avec les programmes ou les politiques	Autre gouvernement
9	Recherche et autres utilisations	Tous les utilisateurs
10	Aucun besoin d'utilisateur	

En ce qui concerne la **taille de la population d'intérêt**, une priorité plus haute sera attribuée aux utilisations qui requièrent des données pour de petites régions géographiques ou de petits groupes d'intérêt. C'est là une des particularités essentielles d'un Programme du recensement (voir section 5.1), ce qui cadre avec les critères de la CEE-ONU et les recommandations du Conseil national de la statistique dont il a été question plus tôt. On reconnaît que les besoins en données pour les grandes régions géographiques et les grands groupes de population peuvent être satisfaits par les enquêtes-échantillons, alors qu'il est difficile de le faire pour les petites régions géographiques ou les petits groupes de population. Par conséquent, les besoins en données par aire de diffusion ou par secteur de recensement seront plus prioritaires que ceux au niveau de la région métropolitaine de recensement (RMR), qui seraient quant à eux plus prioritaires que ceux au niveau provincial ou territorial. De même, les besoins pour les petites populations d'intérêt, comme les immigrants récents, seraient plus prioritaires que ceux pour les plus grands groupes, comme la population des personnes occupant un emploi.

En ce qui a trait à l'**adéquation des sources de rechange**, les sujets pour lesquels il n'existe pas de sources de rechange seront les plus prioritaires, tandis que ceux pour lesquels des sources de rechange sont facilement accessibles seront les moins prioritaires. Encore une fois, cette démarche cadre avec les critères de la CEE-ONU et les recommandations du Conseil national de la statistique.

L'**analyse multivariée** est la capacité d'examiner les liens entre les différentes variables, par exemple, l'âge, la scolarité, le revenu et le statut d'immigrant. Ce type d'analyse est possible en utilisant les données du Programme du recensement parce que toutes les variables dérivées des questions sont disponibles pour chaque personne, ménage et logement avec un point de référence commun (p. ex., le Jour du recensement). C'est un atout important lorsqu'on l'utilise pour examiner les relations complexes entre les variables. Les utilisations pour lesquelles une analyse multivariée ou un classement recoupé des données est nécessaire seront plus prioritaires que celles pour lesquelles un profil à une dimension est nécessaire. Il s'agit là d'un autre critère de la CEE-ONU.

En ce qui concerne la nécessité pour les données d'être **comparables à l'étendue du Canada** et d'être comparables au fil du temps (**continuité au fil du temps**), c.-à-d. pour l'analyse des tendances, pour chacune de ces deux dimensions, la plus haute priorité sera attribuée aux utilisations pour lesquelles la comparabilité est essentielle, et la plus faible priorité, à celles où il n'y a pas un tel besoin. Ces dimensions sont fondées sur les critères de la CEE-ONU consistant à inclure les sujets d'importance nationale (comparables à l'étendue du pays) et qui permettront d'effectuer des comparaisons avec les programmes précédents du recensement.

Enfin, étant donné que ces dimensions visent à aider à déterminer le contenu du Programme du Recensement de 2016, la plus haute priorité pour la **fréquence des produits** sera accordée aux sujets qui sont nécessaires tous les cinq ans, c.-à-d. sur lesquels des données seront recueillies en 2016, suivis de ceux qui reviennent tous les dix ans, c.-à-d. pas avant 2021. Ceux qui sont nécessaires une seule fois ou plus souvent que tous les cinq ans seraient les moins prioritaires, parce que le Programme du recensement n'est vraisemblablement pas le bon outil de collecte.

Une fois que chaque sujet et chaque question est classé et ordonné de la plus haute à la plus basse priorité pour chacune des sept dimensions, l'information pour un sujet ou une question sera résumée pour attribuer globalement au sujet ou à la question un besoin d'information de haute, moyenne ou faible priorité. Parmi les sept dimensions, celles qui seront les plus importantes sont le degré d'importance du besoin de l'utilisateur, suivi de la taille de la population d'intérêt et de l'adéquation des sources de rechange.

On poursuivra la classification de la liste des sujets et des questions qui précède en sujets et questions qui nécessitent un degré de précision plus élevé ou plus faible et un niveau de détail plus élevé ou plus faible. Pour les sujets et les questions qui ont été demandés par le passé, la division récente entre le dénombrement complet et la collecte basée sur un échantillon sera un aspect important à considérer.

Le résultat ultime de l'étape 1 sera une liste provisoire de sujets et de variables qui pourraient être répartis en un maximum de trois groupes possibles :

- Dénombrement complet – Posés à 100 % de la population parce qu'ils sont associés à un besoin d'information hautement prioritaire **et** qu'ils requièrent un très haut degré de précision au niveau de la population d'intérêt de la plus petite taille (niveaux géographiques)
- Échantillon – Posés à un échantillon de la population parce qu'ils sont associés à un besoin d'information hautement ou moyennement prioritaire **et** qu'ils nécessitent un moindre degré de précision
- Ne pas recueillir dans le cadre du Programme du recensement – Ils sont associés à un besoin d'information ayant la plus faible priorité ou une collecte effectuée au moyen d'autres programmes statistiques leur conviendrait davantage.

8.2 Étape 2 – Contexte canadien : tenir compte de l'acceptabilité du public en ce qui concerne le fardeau du répondant et les préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée

La deuxième étape consiste à évaluer l'acceptabilité du public de chaque question et de chaque sujet à l'égard de deux dimensions : le fardeau du répondant et les préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée. Cette étape sera entreprise en consultation avec le Conseil national de la statistique et les commissaires fédéral, provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée. L'information des secteurs spécialisés et de la méthodologie à Statistique Canada éclairera également cette discussion.

Le **fardeau du répondant** se définit comme la difficulté, la dissonance ou l'intrusion que perçoivent les personnes à l'égard d'une question ou d'un sujet sur lequel elles sont interrogées. Plusieurs facteurs peuvent alourdir le fardeau du répondant. Mentionnons entre autres l'objet ou la nature délicate de la question causant parfois des préoccupations à l'égard de la protection de la vie privée, la formulation de la question et les catégories de réponses, l'emplacement des questions dans le questionnaire, le fait que la question renvoie à des données déjà fournies au gouvernement ou fournies précédemment dans le questionnaire même, et l'incompréhension de la raison pour laquelle la question est posée.

Les conséquences du fardeau du répondant sont que le répondant ne répondra pas à la question, y répondra mal ou y répondra correctement, mais avec un certain degré de difficulté ou un certain degré d'irritation. Bien qu'il n'y ait pas de mesure unique universellement reconnue du fardeau du répondant, les indicateurs du fardeau du répondant comprennent, entre autres, les niveaux précédents de non-réponse et d'imputation à la question ou au sujet, le délai de réponse, le nombre de fois où les répondants abandonnent lorsqu'ils atteignent cette question ou ce sujet et y reviennent plus tard, et les commentaires négatifs formulés. La comparaison de ces indicateurs d'une question ou d'un sujet du Programme du recensement à l'autre est importante pour évaluer le fardeau relatif.

Le fardeau de réponse moyen imposé aux Canadiens est un autre aspect à examiner. Les questions posées à un échantillon de la population donnent lieu à un fardeau moyen plus faible que si les mêmes questions étaient posées sur la base d'un dénombrement complet. Le fardeau du répondant peut également être examiné tout au long des cycles du Programme du recensement[35].

Les **préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée** désignent la façon dont les protecteurs de la vie privée au Canada, c'est-à-dire le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et ses équivalents provinciaux et territoriaux, évaluent l'atteinte à la vie privée compte tenu des questions et des sujets.

L'étape 2 classera les sujets et les questions en ordre décroissant de fardeau et d'atteinte à la vie privée. Les sujets et les questions donnant lieu au fardeau le plus lourd et à la plus grande atteinte à la vie privée pourraient donner lieu à la nécessité de revoir les priorités établies à l'étape 1 pour déterminer s'il y a une façon moins exigeante ou moins intrusive de recueillir l'information (y compris la possibilité d'utiliser des données administratives) ou pourraient indiquer que les données doivent être recueillies sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire.

Un autre aspect qui devra être considéré est l'équilibre entre les sujets, c.-à-d. le nombre de questions sur un sujet donné comparativement à d'autres sujets dans le contexte du fardeau total du répondant et de la taille de chaque bloc de contenu. Les décisions devraient tenir compte de la priorité des besoins d'information attribuée à l'issue de l'étape 1.

Le résultat ultime des étapes 1 et 2 sera une liste plus précise des sujets et des variables qui pourraient être divisés en quatre blocs possibles :

- Dénombrement complet à participation obligatoire – Les sujets et les variables étiquetés pour un « dénombrement complet » à l'étape 1 pour lesquels il n'y a pas d'indication majeure de fardeau ou d'atteinte à la vie privée
- Échantillon à participation obligatoire – Les sujets et les variables étiquetés pour un « dénombrement complet » à l'étape 1 pour lesquels il y a des indications majeures de fardeau, mais pas d'indication majeure d'atteinte à la vie privée, ainsi que les sujets et les variables étiquetés pour un « échantillon » à l'étape 1 pour lesquels il n'y a pas d'indication majeure d'atteinte à la vie privée
- Échantillon à participation volontaire – Les sujets et les variables étiquetés pour un « dénombrement complet » ou un « échantillon » à l'étape 1 pour lesquels il y a des indications majeures de fardeau **et** d'atteinte à la vie privée
- Ne pas recueillir dans le cadre du Programme du recensement – En théorie, les mêmes sujets et les mêmes variables qu'à l'étape 1.

Cette division entre obligatoire et volontaire est conforme aux critères énoncés dans les *Lignes directrices pour la détermination des enquêtes obligatoires et facultatives* de Statistique Canada (Statistique Canada, 1997), qui équilibrent la nécessité d'obtenir l'information, p. ex., pour répondre aux exigences légales ou réglementaires, avec la nature délicate de l'information, en gardant à l'esprit qu'un taux de réponse adéquat doit être obtenu pour fournir des renseignements fiables afin d'atteindre les objectifs de l'enquête.

35. Par exemple, 5 minutes de contenu posé à 100 % des ménages et 25 minutes de contenu supplémentaire posé à 25 % des ménages entraînent en moyenne 11,25 minutes de contenu par ménage canadien dans un cycle du Programme du recensement. Si cette même fraction de sondage est maintenue pendant deux cycles, seulement 6,25 % (c.-à-d. 25 % x 25 %) des ménages seront susceptibles de recevoir un contenu de 30 minutes les deux fois. Plus de la moitié des ménages, 56,25 % plus précisément, seront susceptibles de recevoir un contenu de 5 minutes les deux fois. Le reste des ménages, soit 37,5 %, seront susceptibles de recevoir un contenu de 5 minutes une fois, et un contenu de 30 minutes une fois.

Autrement dit, les sujets et les variables déterminés en premier comme nécessitant un « dénombrement complet » à l'étape 1 pourraient être transférés à ce stade-ci à l'« échantillon à participation obligatoire » en cas de très forte indication de fardeau de réponse, ou encore être transférés à l'« échantillon à participation volontaire » s'il y a en plus une très forte impression d'atteinte à la vie privée. Cette situation devrait se produire dans de rares circonstances seulement, puisque les sujets et les variables déterminés en premier comme nécessitant un « dénombrement complet » à l'étape 1 désignent les besoins de renseignements hautement prioritaires qui nécessitent un très haut niveau de précision pour la population d'intérêt de la plus petite taille (niveaux géographiques). Si l'on s'appuie sur la même logique, les sujets et les variables déterminés en premier comme nécessitant un « échantillon » pourraient être attribués au groupe de l'« échantillon à participation obligatoire » s'il n'y a pas de forte impression d'atteinte à la vie privée. S'il y en a une, ils pourraient être transférés à l'« échantillon à participation volontaire ».

Il convient de souligner que d'une part, les sujets et variables ayant la plus faible priorité en matière d'information et qui ont été classés comme « ne pas recueillir dans le cadre du Programme du recensement » en conséquence de l'étape 1 ne seront pas « promus » à l'issue de l'étape 2. Le faible niveau de fardeau et d'atteinte à la vie privée d'un sujet ou d'une variable ne suffit pas à justifier l'ajout de ce sujet ou de cette variable au(x) questionnaire(s); on doit d'abord démontrer qu'il y a une exigence d'information hautement ou moyennement prioritaire. D'autre part, il est peu probable (mais pas impossible) que les sujets et variables qui avaient des besoins d'information hautement ou moyennement prioritaires à l'étape 1 tombent dans la catégorie « ne pas recueillir dans le cadre du Programme du recensement » en raison du fardeau et d'une impression d'atteinte à la vie privée. Ces situations devraient se produire dans les cas extrêmes seulement et devraient être examinées de près. L'examen pourrait révéler que de tels sujets et variables sont plus convenables pour la collecte effectuée au moyen d'autres programmes statistiques.

8.3 Étape 3 – Considérations de Statistique Canada

Il y a quatre autres dimensions à prendre en compte pour déterminer quels sujets ou variables devraient être recueillis en 2016 et si les questions devraient être obligatoires ou volontaires. Il s'agit des dimensions suivantes : coûts, facteurs opérationnels, mesures de protection contre la perte de qualité des données du Programme du recensement et mesures de protection contre la perte d'efficacité ou de qualité dans d'autres programmes de Statistique Canada.

En ce qui concerne les **coûts**, Statistique Canada doit déterminer si la collecte des renseignements augmente considérablement la longueur du questionnaire ou les coûts de traitement. De plus, Statistique Canada doit tenir compte des compromis à l'égard du coût et de la qualité des données entre une collecte des données à titre volontaire et à titre obligatoire. Comme mentionné précédemment à la section 4.1, l'analyse de l'essai effectué à l'égard de l'American Community Survey (ACS) en 2003 en vue d'évaluer l'incidence de la transition à une enquête volontaire a permis d'estimer que pour maintenir la même qualité des données avec une ACS à participation volontaire, les coûts augmenteraient de 48 % (Griffin, 2011).

Les **facteurs opérationnels** qui peuvent exiger la collecte de certains renseignements comprennent entre autres les noms, numéros de téléphone et adresses, de manière à ce que des données de qualité soient recueillies efficacement. D'autres questions peuvent également être posées aux fins de codage. Par exemple, si l'on décide que le codage de l'industrie est une variable du Programme du recensement, le nom de l'employeur pourrait être nécessaire pour faciliter le codage détaillé de l'industrie, à moins de

trouver une autre façon d'obtenir l'information. Normalement, ces questions ne seraient pas relevées dans le cadre d'une consultation auprès des utilisateurs externes.

Les **mesures de protection contre la perte de qualité des données du Programme du recensement** touchent principalement les sujets et les questions susceptibles d'être relativement plus lourds ou délicats. Quoique le fardeau et l'atteinte à la vie privée puissent peser en faveur de l'inclusion de ces questions sur une base volontaire, les taux de non-réponse devraient également être analysés en vue de *déterminer les tendances de non-réponse différentielle*, c.-à-d. les groupes qui sont moins enclins à participer. Ces questions et ces sujets lourds et délicats, qui révèlent des tendances de non-réponse différentielle et pour lesquels on a des indications qu'ils pourraient servir à atténuer le biais de non-réponse d'autres questions recueillies sur une base volontaire, pourraient être recueillis sur une base obligatoire.

Les renseignements recueillis dans le contexte du Programme du recensement sont nécessaires pour fournir des **mesures de protection contre la perte d'efficacité ou de qualité dans d'autres programmes de Statistique Canada**. Des exemples de ce genre de besoins ont été présentés à la section 6.3 du présent rapport.

On ignore pour l'instant comment les quatre dimensions décrites précédemment interagiraient et influeraient sur le transfert des sujets et des variables d'un bloc à un autre. Dans le présent rapport, on ne cherche pas à le décrire en détail. On prévoit que certains sujets et variables pourraient être transférés aux blocs « dénombrement complet à participation obligatoire » et « échantillon à participation obligatoire » parce qu'ils améliorent grandement la qualité et l'efficacité du Programme du recensement ou d'autres programmes de Statistique Canada, tout en maintenant les coûts, le fardeau de réponse et les préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée dans les limites acceptables. L'équilibre général entre les sujets serait réexaminé à cette étape.

Enfin, il est important de répéter que bien que les trois étapes susmentionnées aient été présentées en ordre séquentiel, l'ensemble du processus sera en fait itératif. Les modifications apportées à l'étape 2 pourraient nécessiter une répétition de l'étape 1. De même, à l'étape 3, il pourrait s'avérer nécessaire de retourner aux étapes 1 et 2.

8.4 Conclusions

Le processus de détermination du contenu utilisé pour 2016 et les années subséquentes devrait s'appuyer sur les processus précédents du Programme du recensement et :

- être ouvert et transparent pour les intervenants et les utilisateurs de données, ainsi que pour le public canadien
- démontrer que les conclusions auxquelles on arrive dans la détermination du contenu s'appuient sur un processus décisionnel fondé sur des données probantes.

Dans la mesure où le Programme du recensement au Canada demeure traditionnel[36], le processus devrait inclure trois étapes principales qui pourraient nécessiter plusieurs itérations :

36. Une approche différente n'exclut pas complètement le processus expliqué dans cette section, mais elle nécessiterait que le processus soit adapté en fonction de la nouvelle approche.

- **Étape 1** : Consultation avec les intervenants externes au sujet de leurs utilisations des données, afin de déterminer les exigences en matière de pertinence, d'actualité et de qualité. Les exigences seront classées par ordre de priorité, en fonction des dimensions décrites au tableau 6, et pourraient donner lieu à un fractionnement du contenu en trois groupes :

    1) À poser dans le cadre d'un dénombrement complet – Représente un besoin d'information hautement prioritaire **et** requiert un très haut degré de précision au niveau de la population d'intérêt de la plus petite taille (niveaux géographiques)
    2) À poser à un échantillon – Représente un besoin d'information hautement ou moyennement prioritaire **et** nécessite un moindre degré de précision
    3) Ne pas recueillir dans le cadre du Programme du recensement – Représente un besoin d'information ayant la plus faible priorité ou peut convenir davantage à une collecte effectuée au moyen d'autres programmes statistiques.

- **Étape 2** : Discussion avec des intervenants internes pour évaluer si le contenu proposé est susceptible de donner lieu à un fardeau de réponse excessif, et avec des entités consultatives externes, comme le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et le CNS, pour déterminer si le contenu proposé soulève de graves préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée. L'équilibre entre les sujets sera également examiné à cette étape. On pourrait en arriver à quatre blocs possibles :

    1) Dénombrement complet à participation obligatoire – Les sujets et les variables étiquetés pour un « dénombrement complet » à l'étape 1 et pour lesquels il n'y a pas d'indication majeure de fardeau et d'atteinte à la vie privée
    2) Échantillon à participation obligatoire – Les sujets et les variables étiquetés pour un « dénombrement complet » à l'étape 1 pour lesquels il y a des indications majeures de fardeau (mais pas d'indication majeure d'atteinte à la vie privée), ainsi que les sujets et les variables étiquetés pour un « échantillon » à l'étape 1 pour lesquels il n'y a pas d'indication majeure d'atteinte à la vie privée
    3) Échantillon à participation volontaire – Les sujets et les variables étiquetés pour un « dénombrement complet » ou pour un « échantillon » à l'étape 1 et pour lesquels il y a des indications majeures de fardeau **et** d'atteinte à la vie privée
    4) Ne pas recueillir dans le cadre du Programme du recensement.

- **Étape 3** : Discussion avec des intervenants internes pour évaluer les considérations de Statistique Canada, comme celles qui ont trait aux coûts, aux facteurs opérationnels, aux mesures de protection contre la perte de qualité des données du Programme du recensement et aux mesures de protection contre la perte d'efficacité ou de qualité dans d'autres programmes de Statistique Canada. L'équilibre entre les sujets sera également examiné à cette étape. Cela pourrait donner lieu à d'autres changements au contenu attribué à chaque bloc à l'étape 2.

Enfin, l'approche employée pour la discussion et l'outil du questionnaire en ligne utilisé pour recueillir la rétroaction dans le cadre du Projet de la stratégie du Recensement de 2016, avec quelques améliorations supplémentaires, seront utilisés au cours de consultations ultérieures pour aborder dans une plus grande mesure les besoins d'information au chapitre des sujets et des variables.

9. Conclusions

Après chaque cycle du Programme du recensement, Statistique Canada passe en revue ses méthodes de collecte et de traitement dans le cadre de ses processus d'évaluation et d'assurance de la qualité. Les modifications apportées au Programme du Recensement de 2011 ont donné lieu à un examen encore plus vaste et approfondi. En particulier, pendant l'été 2010, il y a eu un vif débat sur les questions de protection de la vie privée et de pertinence de l'information recueillie dans le contexte du Programme du recensement. Par ailleurs, des questions ont été soulevées en ce qui concerne la mesure dans laquelle une Enquête nationale auprès des ménages (ENM) à participation volontaire peut produire des résultats d'une qualité suffisante pour répondre aux exigences des utilisateurs. La qualité des résultats de l'ENM ne sera pas complètement connue jusqu'à ce que les données aient été traitées et évaluées. Les résultats devraient être diffusés en 2013.

Approche réalisable pour le Programme du Recensement de 2016
Le Projet de la stratégie du Recensement de 2016 a examiné diverses approches méthodologiques qui sont utilisées à travers le monde pour effectuer un recensement, afin de déterminer s'il existe des solutions de rechange pour le Programme du recensement canadien en 2016 et au-delà.

Le présent rapport a permis d'examiner les trois grands types d'approches méthodologiques utilisées sur la scène internationale pour réaliser un recensement : l'approche du recensement traditionnel, l'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants et l'approche du recensement employant une mesure continue. En s'inspirant des travaux réalisés par Royce (2011), Statistique Canada a évalué si les conditions nécessaires à l'utilisation de chaque approche étaient susceptibles d'être atteintes à temps pour le Programme du Recensement de 2016. Les résultats de cette évaluation indiquent que des trois approches examinées, celle du recensement traditionnel est la seule méthodologie viable pour le Programme du Recensement de 2016[37].

Plus précisément, les conditions nécessaires pour la réalisation d'une approche de recensement traditionnel devraient se maintenir en 2016 au Canada. Le degré de collaboration du public au recensement (obligatoire) demeure à des niveaux élevés. Bien que la réponse à l'ENM soit comparable à celle des autres enquêtes auprès des ménages à participation volontaire de Statistique Canada, il faudra effectuer des études plus poussées une fois que l'évaluation de la qualité des résultats de l'ENM sera terminée afin de déterminer dans quelle mesure l'ENM a pu fournir des estimations d'une qualité suffisante pour les petites régions géographiques et les petits groupes de population.

Le Canada ne répond pas aux conditions nécessaires pour adopter une approche de recensement fondé sur des registres administratifs existants. Bien que cette approche soit utilisée par un nombre grandissant de pays, deux conditions clés de cette approche sont l'existence d'un registre de la population et d'un numéro d'identification unique des personnes, deux éléments qui n'existent pas au Canada et qui ne devraient pas voir le jour à court ou à moyen terme. La commissaire à la protection de la vie privée du Canada et les commissaires à la protection de la vie privée provinciaux et territoriaux ont clairement exprimé de sérieuses préoccupations à l'égard de la création d'un registre de la population et d'un numéro d'identification personnel au Canada.

37. Ce résultat correspond au point de vue du Conseil national de la statistique et du Comité d'examen par un groupe d'experts à l'échelle internationale.

L'adoption d'une approche de recensement employant une mesure continue n'est pas réalisable non plus pour le prochain Programme du recensement. Pour remplacer la totalité ou une partie du Programme du Recensement de 2016, il faudrait que ce genre de méthodologie soit en place d'ici à 2012. La France et les États-Unis ont confirmé à Statistique Canada l'importance des discussions préalables et poussées avec les intervenants du recensement et les responsables de l'élaboration des politiques. Aucun financement n'a été alloué à la consultation, à l'élaboration et à la mise à l'essai d'une enquête à mesure continue à ce stade-ci.

La voie de l'avenir repose sur l'équilibre entre la pertinence, la qualité, le fardeau du répondant et la protection de la vie privée qui devra être examiné dans le cadre du processus de détermination du contenu pour le Programme du recensement. Pour 2016, des intervenants externes seront consultés sur leurs utilisations des données pour déterminer les exigences relatives à la pertinence (y compris l'actualité) et à la qualité. Plus précisément, les priorités seraient attribuées en fonction du degré d'importance du besoin de l'utilisateur. Les résultats de la consultation seraient examinés dans le contexte du fardeau du répondant, des préoccupations sociétales en matière de protection de la vie privée et d'autres considérations, comme les coûts, dont doit tenir compte Statistique Canada. Les résultats de cette évaluation pourraient se traduire par le fractionnement du contenu en questions à poser dans le cadre d'un dénombrement complet, en questions à ne pas poser dans le cadre du Programme du Recensement de 2016 et, éventuellement, en questions à poser à un échantillon. Le contenu du Recensement de 2016 continuera d'être prescrit par le gouverneur en conseil.

Continuer d'améliorer les opérations du recensement

Comme c'est habituellement le cas après un cycle du Programme du recensement, Statistique Canada passe présentement en revue toutes ses opérations et apportera des améliorations et réalisera des efficacités dans la mesure du possible. Voici trois exemples :

Le Registre des adresses a permis au Programme du Recensement de 2011 d'envoyer par la poste des lettres et des questionnaires à près de 80 % des logements privés au Canada. Les travaux se poursuivent afin de continuer d'améliorer la couverture du Registre des adresses en vue du Programme du Recensement de 2016, y compris la vérification ciblée sur le terrain et l'utilisation de sources de données administratives. Statistique Canada collabore avec des intervenants externes en vue de déterminer la meilleure façon de gérer les disparités régionales des adresses. Statistique Canada collaborera en outre avec la Société canadienne des postes pour optimiser l'utilisation des adresses municipales en vue d'élargir la méthodologie de l'envoi par la poste pour le Programme du Recensement de 2016.

Internet est devenu le principal mode de collecte pour le Programme du recensement; près de 80 %[38] des ménages canadiens ont actuellement accès à Internet. En 2011, près de 54 % des ménages canadiens ont rempli leur questionnaire du Recensement de 2011 par Internet, ce qui représente une hausse marquée par rapport à la proportion de 18 % au Recensement de 2006. Par ailleurs, environ 64 % de tous les répondants de l'ENM ont choisi de répondre à l'ENM en ligne[39]. Internet étant maintenant le principal mode de collecte, Statistique Canada étudie actuellement les possibilités qui s'ouvrent pour des activités telles que la conception des questionnaires et le traitement des données.

38. Enquête canadienne sur l'utilisation d'Internet de 2010, Statistique Canada, *Le Quotidien*, 25 mai 2011.
39. Plus de détails sur la méthodologie de collecte du Programme du recensement ont été présentés à la section 4.1.

Bien que l'approche du recensement fondé sur des registres administratifs existants ne soit pas réalisable au Canada à l'heure actuelle, l'utilisation de données administratives dans le contexte d'un Programme du recensement traditionnel peut néanmoins alléger le fardeau du répondant et améliorer la qualité. Depuis plusieurs cycles du Programme du recensement, Statistique Canada utilise des données administratives pour le Registre des adresses, pour l'évaluation de la qualité et comme substitut aux questions (c.-à-d. sur le revenu). L'organisme continuera d'examiner la possibilité d'utiliser des sources nouvelles ou existantes de données administratives pour le Programme du Recensement de 2016.

Au-delà du Programme du Recensement de 2016

Le présent rapport a décrit entre autres l'évolution du Programme du recensement canadien depuis 1871 et la façon dont le contenu, les méthodes et les pratiques d'assurance de la qualité se sont adaptés à la transformation de la société. Les cycles à venir pourraient également évoluer et profiter du cycle traditionnel de cinq ans du Programme du recensement pour évaluer et mettre à l'essai de nouvelles méthodologies et technologies. Ces dernières portent souvent des fruits seulement après quelques cycles, comme ce fut le cas en 2011 lorsqu'Internet, après deux cycles de mise à l'essai et de mise en œuvre progressive, a supplanté le papier comme principal mode de collecte. Le Programme du Recensement de 2011 a également vu la transformation du questionnaire complet obligatoire en Enquête nationale auprès des ménages à participation volontaire.

Selon les conclusions de ce rapport, la seule approche viable pour 2016 est l'approche du recensement traditionnel. Des recherches relatives à des méthodologies de rechange devraient continuer à long terme, au-delà du prochain cycle du Programme du recensement. À ce jour, les recherches indiquent qu'à moins de changements considérables dans le contexte canadien, bon nombre des enjeux relatifs aux approches de rechange persisteront en 2021 et plus tard. Par exemple, la discussion sur un registre de la population et un numéro d'identification personnel a soulevé de sérieuses préoccupations chez la commissaire à la protection de la vie privée du Canada et ses homologues des provinces et des territoires. En outre, les intervenants du Programme du recensement n'ont démontré aucun intérêt en ce qui a trait à l'approche d'un recensement employant une mesure continue. De plus, le calendrier et les coûts d'élaboration des approches du recensement autres que le recensement traditionnel sont considérés comme assez lourds.

Si des changements sont envisagés pour 2021 ou même pour des cycles ultérieurs, la recherche demeure par conséquent importante. Un élément clé de cette recherche inclura une utilisation accrue des données administratives dans le Programme du recensement et dans le Programme des estimations de la population pour réduire le fardeau du répondant ou améliorer la qualité et l'efficacité. Cette recherche visera l'examen de la perspective d'accroître l'utilisation des fichiers de données administratives existants et l'exploration de partenariats en vue d'en utiliser d'autres, conformément aux politiques et directives relatives à la protection de la vie privée.

10. Bibliographie

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. 2011. *Census Dictionary, 2011*. Australie. N° 2901.0 au catalogue, http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/productsbyCatalogue/C57A1F893D1FC495CA2578FE001D867D?OpenDocument (consulté le 19 mars 2012).

BYCROFT, C. 2010. *A register-based census: what is the potential for New Zealand?* Wellington : Statistics New Zealand.

COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. 2011. Lettre à Connie Graziadei, statisticienne en chef adjointe du Secteur du recensement et des opérations, 31 octobre.

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE (CEE-ONU). 2010. *Main Results of the UNECE-UNSD survey on the 2010-2011 round of censuses in the UNECE region*, ECE/CES/GE.41/2010/SP.1, Conférence des statisticiens européens, Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations, Genève, 7-9 juillet.

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE (CEE-ONU). 2007. *Register-based statistics in the Nordic countries: Review of best practices with focus on population and social statistics*, Publication des Nations Unies.

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE (CEE-ONU). 2006. *Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010*. ECE/CES/STAT/NONE/2006/4, Publication des Nations Unies.

CONSEIL NATIONAL DE LA STATISTIQUE. 2010. *À la recherche de solutions*, communiqué de presse et document d'accompagnement, 26 juillet.

GODINOT, A. 2005. *Pour comprendre le recensement de la population*. Insee Méthode. http://www.insee.fr sous « Publications et services » (consulté le 19 mars 2012).

GRIFFIN, D. 2011. *Cost and Workload Implications of a Voluntary American Community Survey*. 2011 American Community Survey Research and Evaluation Report Memorandum, Séries #ACS11-RER-01, U.S. Census Bureau, Washington, D.C., 18 mai.

GRIFFIN, D. et RAGLIN, D. 2011. *Quality Measures Associated with a Voluntary American Community Survey*. 2011 American Community Survey Research and Evaluation Report Memorandum, Séries #ACS11-RER-04, U.S. Census Bureau, Washington, D.C., 28 juillet.

HACKL, P. 2009. *Using Administrative Data at Statistics Austria: Legal Provisions*. Présenté à la 95e Conférence des directeurs généraux des instituts nationaux de statistique des Communautés européennes, « Migration – Statistical Mainstreaming », Malte, 1er octobre.

HANSEN, M. H. et HURWITZ, W. N. 1946. « The Problem of Non-response in Sample Surveys ». *Journal of the American Statistical Association*, vol. 41, p. 517 à 529.

HOWATSON-LEO, L. et TRÉPANIER, J. 2011. Visite à l'Institut national de la statistique et des études économiques les 13 et 16 mai 2011 – Rapport de voyage, Rapport interne de Statistique Canada. 8 juillet.

LENK, M. 2008. *Methods of Register-based Census in Austria*, Rapport technique, Statistik Austria, Vienne.

MCCLEAN, K. et CHARLAND, K. 2011. *État du Registre des adresses suivant le Recensement de la population de 2011*, Document interne élaboré pour le Projet de la stratégie du Recensement de 2016, 17 août.

MERRIAM-WEBSTER. 2011. Dictionnaire, http://www.merriam-webster.com/dictionary/census (consulté le 28 mars 2012).

MINISTÈRE DES FINANCES CANADA. 2012. *Soutien fédéral aux provinces et aux territoires*, http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp (consulté le 5 avril 2012).

NATIONS UNIES. 2011a. *Recensements de la population et des logements : Rapport du Secrétaire général*, Commission de statistique des Nations Unies, E/CN.3/2011/21, Quarante-deuxième session, 22-25 février.

NATIONS UNIES. 2011b. *Report on the Results of a Survey on Census Methods used by Countries in the 2010 Census Round*, Document de travail UNSD/DSSB/1, Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, 28 mars 2011.

NATIONS UNIES. 2008. *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements, Deuxième révision*, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2, Publication des Nations Unies.

NOLAN, F. 2011. *Beyond 2011 – Future Population Statistics for the United Kingdom*, Rapport présenté dans le cadre du congrès mondial de la statistique de l'Institut international de statistique de 2011, Dublin, Irlande, 21-26 août.

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (ONS). 2006. *Information paper: The 2011 Census: Assessment of initial user requirements on content for England and Wales*, Office for National Statistics, mars.

PRYOR, E. T. 1992. *Pourquoi on tient un recensement tous les cinq ans au Canada*. Document préparé pour le sujet de la session : « Is a Census Indispensable? », assemblée annuelle de l'American Sociological Association, Pittsburg, PA, 20-24 août.

ROYCE, D. 2011. *Rapport préliminaire sur les options méthodologiques pour le Recensement de 2016*. Rédigé pour la Stratégie du Recensement de 2016, Bureau de gestion du recensement, http://www12.statcan.gc.ca/strat/index-fra.cfm (consulté le 23 mars 2012).

STATISTIQUE CANADA. 2012. *Projet de la stratégie du Recensement de 2016 : rapport sur les utilisations et les exigences relatives aux données*, http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/fc-rf/reports-rapports/R1_Part1-Partie1-fra.cfm (consulté le 29 août 2012).

STATISTIQUE CANADA. 2011a. Statistique Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012*, http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/stc/stc-fra.pdf (consulté le 23 mars 2012).

STATISTIQUE CANADA. 2011b. *Méthodes d'estimation de la population et des familles à Statistique Canada*, produit n° 91-528-XIF au catalogue de Statistique Canada.

STATISTIQUE CANADA. 2011c. *Guide de l'Enquête sur la population active de 2011*, produit n° 71-543-G au catalogue de Statistique Canada.

STATISTIQUE CANADA. 2008a. *Méthodologie de l'Enquête sur la population active du Canada*, produit n° 71-726-X au catalogue de Statistique Canada.

STATISTIQUE CANADA. 2008b. *Rapport de consultation sur le contenu du Recensement de 2011 – Année de recensement 2011*, produit n° 92-137-X au catalogue de Statistique Canada.

STATISTIQUE CANADA. 1997. *Lignes directrices pour la détermination des enquêtes obligatoires et volontaires*. Document interne de Statistique Canada. Janvier.

TRÉPANIER, J. 2011. *Assessment Framework for Census of Population Options for 2016 and Approaches for Beyond*. Bureau de gestion du recensement, ébauche en date du 4 mai.

UNION EUROPÉENNE. 2011. *EU Legislation on the 2011 Population and Housing Censuses*, Explanatory Notes. Eurostat Methodologies and Working Papers.

U.S. CENSUS BUREAU. 2009. *Design and Methodology: American Community Survey*, Publication ACS-DM1, Department of Commerce, Washington, D.C., Avril.

WORTON, D. A. 1998. *Le Bureau fédéral de la statistique : Les origines et l'évolution du bureau central de la statistique au Canada, 1841-1972*, Presses de l'Université McGill-Queen's.